



Institut für
Wirtschaftsforschung
Halle

Wirtschaft im Wandel

9/2002

10.07.2002, 8. Jahrgang

Rüdiger Pohl

Infrastrukturmängel – eine Wachstumsbremse
für Ostdeutschland? – ein Kommentar

Juergen B. Donges

Möglichkeiten und Grenzen
wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung –
Festvortrag anlässlich
des 10-jährigen Bestehens des IWH

Arbeitskreis Konjunktur Ostdeutschland

Ostdeutsche Wirtschaft 2002 und 2003:
Schwäche wird überwunden

Martin T. W. Rosenfeld/Franz Kronthaler

Konsequenzen der EU-Erweiterung
für die Regionalförderung in Ostdeutschland

Bärbel Laschke

IWH-Industrienumfrage im Mai 2002

Kommentar

Infrastrukturmängel – eine Wachstumsbremse für Ostdeutschland?

Bislang bestand Einmütigkeit darüber, dass Mängel in der ostdeutschen Infrastruktur ein gravierendes Hemmnis für die Entfaltung der Wirtschaftskraft darstellen. Vor diesem Hintergrund wurde der Solidarpakt II beschlossen. Zwischen 2005 und 2019 fließen den neuen Ländern rund 110 Mrd. Euro an Finanzmitteln zur Sanierung und zum Ausbau der Infrastruktur zu.

In jüngster Zeit wird über die Rolle der Infrastruktur überraschend kritisch diskutiert. Es könne nach dem Ausbau der Infrastruktur in den letzten zwölf Jahren nicht mehr die Rede davon sein, dass effizientes Produzieren in Ostdeutschland durch Mängel in der Infrastruktur beeinträchtigt würde. Der weitere Ausbau der Infrastruktur sei gar nicht mehr die Voraussetzung für die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums in Ostdeutschland.

Richtig ist, dass allein mit dem Ausbau von Infrastruktur nicht automatisch mehr Wachstum eintritt. Andere Wachstumsfaktoren – Unternehmertegeist, Innovationen, qualifiziertes Humankapital – müssen hinzukommen. Eine gute Infrastruktur ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für mehr Wachstum. Richtig ist auch, dass nach den Anstrengungen des letzten Jahrzehnts wichtige Bereiche der Infrastruktur – Kommunikationssysteme, Fernverkehrswege – inzwischen so gut ausgebaut sind, dass hier keine nennenswerten Wachstumsengpässe mehr zu erkennen sind. Doch bedeutet dies keineswegs, dass man das Thema Infrastruktur für den Osten als erledigt abhaken könnte, im Gegenteil.

Den kritischsten Punkt stellen die nach wie vor gravierenden Infrastrukturprobleme im kommunalen Bereich dar. Dort besteht ein erheblicher Sanierungsbedarf, der mit dem derzeitigen Investitionsvolumen nur unzureichend gedeckt wird. Ein Beispiel sind kommunale Straßen. Da geht es nicht einmal vorrangig um die Trassierung neuer Straßen, sondern um die Sanierung im bestehenden Netz. Ein Beispiel: Die Stadt Halle/Saale verfügt über ein Straßennetz von 650 km. Davon müssen 300 km mittels eines grundhaften Ausbaus saniert werden, zusätzlich sind 100 km durch eine Deckenerneuerung zu sanieren. Um die Straßen in einem ordnungsgemäßen und gleichzeitig verkehrssicheren Zustand zu halten, müssten pro Jahr gut 23 km saniert werden. Das bisherige Tempo beträgt wegen finanzieller Engpässe jedoch nur 7 km mit rückläufiger Tendenz. Es besteht bereits ein Sanierungsstau, der weiter zunimmt.

In ähnlicher Weise staut sich Sanierungsbedarf in anderen Bereichen, etwa bei Kanalnetzen, auf. Noch einmal Halle/Saale: Die Stadt verfügt über ein Kanalnetz von gut 800 km, davon sind rund 400 km sanierungsbedürftig. Um wenigstens die Hälfte davon bis 2010 zu sanieren, wäre ein jährlicher Aufwand von 33 Mio. Euro erforderlich. Um den aus Abwassergebühren gegenzufinanzieren, müssten die Gebühren von derzeit 2,54 Euro auf knapp 3,26 Euro je Kubikmeter steigen. Dies würde eine im interkommunalen Vergleich erhebliche Gebührenbelastung darstellen.

Der nach wie vor hohe Sanierungsbedarf beruht vor allem auf der Vernachlässigung der Infrastruktur zu Zeiten der DDR. Dies konnte in den zwölf Jahren seit der Wende nur partiell korrigiert werden. Als Perspektive droht heute aber eine weitere Verschlechterung der Infrastruktur; denn nicht sanierte Infrastruktur verfällt weiter, und die Kosten der Sanierung steigen an. Hier baut sich längst ein indirektes Wachstumshemmnis auf, weil sich in vielen Bereichen durch aufgestauten Infrastrukturbedarf eine schleichende Verschlechterung der Standortqualität anbahnt. Das ist ein negatives Signal für ansiedlungswillige Unternehmen. Und es wird die latente Neigung zur Abwanderung von Produktionsfaktoren unterstützen.

Der zügige Ausbau der Infrastruktur ist daher eine notwendige Bedingung, dass Ostdeutschland nicht wieder zurückfällt. Finanzmittel müssen insbesondere den Kommunen bereitgestellt werden. Leider ist längst nicht sichergestellt, dass die Solidarpaktmittel wirklich in die Sanierung und den Ausbau der kommunalen Infrastruktur fließen. Keinesfalls darf die Erneuerung der Infrastruktur auf die lange Bank geschoben werden.

Rüdiger Pohl

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle ist zehn Jahre alt geworden. Aus diesem Anlass fand am 20. Juni 2002 eine Festveranstaltung statt. Den Festvortrag hielt Dr. Juergen B. Donges, Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften (Volkswirtschaftslehre) und Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, zu „Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung“, der mit freundlicher Genehmigung des Autors nachfolgend veröffentlicht wird.

Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung¹

I.

Dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle, seinem Präsidenten, Professor Rüdiger Pohl, und allen wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern möchte auch ich sehr herzlich zum 10jährigen Bestehen und zu der bisher geleisteten Arbeit gratulieren. Das Institut verdankt seine Gründung durch den Bund und das Land Sachsen-Anhalt zum 1. Januar 1992 einem wahrhaft historischen Großereignis: dem der politischen Vereinigung in Deutschland, die am 3. Oktober 1990 vollzogen worden war. Parallel dazu entstand die Gründungsidee: Den anstehenden Transformationsprozess in den neuen Bundesländern und darüber hinaus in Mittel- und Osteuropa in seinen vielfältigen Facettierungen zu analysieren und zu einem Schwerpunkt nicht nur der Forschung, sondern auch der Politikberatung zu machen.

Damals gab es die eine oder andere kritische Stimme zu der Gründung eines neuen, großen Wirtschaftsforschungsinstituts in Ostdeutschland mit dem Argument, dass es doch schon fünf große im alten Bundesgebiet gäbe und der sich zusätzlich ergebende Forschungsbedarf dort abgedeckt werden könne; dass keines dieser etablierten Institute zuvor den dramatischen wirtschaftlichen Niedergang in der DDR mit seinen gravierenden strukturellen Verwerfungen in der Produktion und auf dem Arbeitsmarkt erkannt und wissenschaftlich aufgearbeitet hatte, wurde geflissentlich verdrängt. Heute wissen wir, dass dieses neue Institut sich im Wettbewerb mit den anderen in der Wis-

senschaft Bahn gebrochen hat und bereit und in der Lage ist, ernsthafte Politikberatung zu betreiben.

- Schnell kam eine Kooperation mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und dem Institut für Weltwirtschaft zustande, um im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums regelmäßig zu analysieren, wie der Aufbau einer leistungsfähigen Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland vorankam und welche Erschwernisse sich bei der Kräftigung der industriellen Basis und der Schaffung rentabler Beschäftigung auftraten. Die Ergebnisse dieses Forschungsprojekts haben in neunzehn Studien (die letzte im Jahre 1999)² ihren Niederschlag gefunden. Mitte der neunziger Jahre hatte das Institut in einer umfangreichen Untersuchung dargelegt, wie komplex sich dieser Prozess darstellte und wie gut die Politik daran täte, die zunächst so euphorischen Erwartungen über ein rasches wirtschaftliches Aufholen gegenüber dem früheren Bundesgebiet zu dämpfen und dafür um so konsequenter wachstumsorientiert an den Bedingungen zu arbeiten, unter denen sich unternehmerische Aktivitäten im Wettbewerb entfalten und neue Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt entstehen könnten.³
- Längst ist jedoch die wissenschaftliche Arbeit des Instituts über die ursprüngliche Gründungsidee hinausgewachsen und fokussiert vielfäl-

¹ Festvortrag anlässlich des 10jährigen Bestehens des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle am 20. Juni 2002. Ich danke Herrn Diplom-Volkswirt Jens Clausen für hilfreiche Kommentare.

² Vgl. DIW Berlin; IfW; IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. IWH-Forschungsreihe 5/1999. Halle 1999.

³ Vgl. POHL, R. (Hrsg.): Herausforderung Ostdeutschland – Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Analytica-Verlag, Berlin 1995.

tige Themen der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland, Europa und der Welt, die wissenschaftlich interessant und wirtschaftspolitisch relevant sind. Die regelmäßig veröffentlichten eigenen Konjunkturdiagnosen und -prognosen, die Untersuchungen zu den Problemen am Arbeitsmarkt und die Analysen zum Prozess der realen Konvergenz in Ostdeutschland und den anderen Transformationsländern finden in Fachkreisen und der breiteren Öffentlichkeit ebenso Beachtung wie die theoretisch wohlbegründeten und empirisch fundierten Beurteilungen der Wirtschaftspolitik und die Entwürfe zur Lösung ökonomischer Aufgaben. Die Zeitschrift „Wirtschaft im Wandel“, die „Diskussionspapiere“ und die „Schriftenreihe“ sowie die „Sonderhefte“ machen deutlich, dass das Institut, trotz einer breit angelegten Themenpalette, die Vorteile der Spezialisierung nutzt. Das stimmt zuversichtlich für eine weiterhin produktive Institutsarbeit sowohl in der Grundlagenforschung als auch in der Auftragsforschung.

II.

Die Politikberatung durch die Wirtschaftswissenschaft in einem institutionell verankerten Rahmen hat in Deutschland Tradition. Das Verhältnis, in dem dabei wissenschaftliche Beratung und Politik zueinander stehen, hat sich im Laufe der Jahre allerdings sehr stark gewandelt – in Richtung eines größer gewordenen Spannungsfeldes zwischen beiden Akteuren.

In den Anfangsjahren der Bundesrepublik hatte sich mit dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister der Wirtschaft ein erstes offizielles Beratungsgremium etabliert (siebzehn Ökonomen und Wirtschaftsjuristen mit Heinz Sauermann als Vorsitzenden hatten bereits im Januar 1948 den Anfang gemacht). Die Wirtschaftspolitik unter Führung von Ludwig Erhard war zielstrebig darauf aus, den wissenschaftlichen Sachverstand für die Gestaltung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft zu nutzen. Und die Ökonomen, die sich in dem Beirat zusammenfanden und die Elite des Faches darstellten, sahen es als ihre staatsbürgerliche Pflicht an, ihre Erkenntnisse in einer Form bereitzustellen, dass sie als Grundlage für die zu treffenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen dienen konnten.

Es war die Stunde der Ordnungspolitik, wissenschaftlich begründet durch die Freiburger Schule mit Walter Eucken und Franz Böhm an der Spitze und um sozialökonomische Aspekte ergänzt, die wir vor allem Wilhelm Röpke und Alfred Müller-Armack verdanken. Berater und Beratende teilten die Auffassung, dass positive und stabile Zukunftserwartungen bei den Marktteilnehmern eine Wirtschaftspolitik voraussetzten, die mittelfristig angelegt und in Bezug auf die angestrebten Ziele kohärent ist, eine Wirtschaftspolitik auch, die die Grenzen staatlicher Tätigkeit beachtet, um den Spielraum, den die private Wirtschaft für eine dynamische Produktionsentwicklung und die Schaffung neuer, rentabler Arbeitsplätze in der Breite nutzen soll, möglichst groß zu machen. Man mag sagen, dass in jener Zeit, in der es in erster Linie um Wachstumsfragen und nicht um Verteilungsfragen ging, Wissenschaftler und Wirtschaftspolitiker hinter dem Rawlsschen Schleier der Unwissenheit schnell zusammenfinden konnten und das sog. Wirtschaftswunder für eine allseits zufriedene Öffentlichkeit sorgte. Aber es war eben auch ein Glücksfall, dass auf beiden Seiten die beteiligten Personen ein wissenschaftlich anspruchsvolles Niveau verkörperten, dass die Kommunikationskosten zwischen Beratern und Beratenden niedrig waren und dass die Wirtschaftspolitiker, wenn sie in konkreten Situationen Maßnahmen ergriffen (oder unterließen), die ökonomisch fragwürdig waren, dies wussten und eine Kurskorrektur bei nächster Gelegenheit in Betracht zogen, wenn nicht sogar vornahmen.

Vieles ist heute anders. Ordnungspolitik steht schon seit langem nicht mehr hoch im Kurs. Bereits der Nachfolger von Erhard als Bundeswirtschaftsminister, Kurt Schmücker, soll Mitte der sechziger Jahre, als ihm wirtschaftswissenschaftlicher Rat, besonders der des gerade gegründeten Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, unangelegen kam, gesagt haben: „Ich lasse mich auch vom besten Sachverstand nicht von meinen politischen Überzeugungen abbringen“;⁴ es ging damals um Ratschläge, eine größere Wechselkursflexibilität anzustreben, um es Deutschland zu ermöglichen, Preisniveaustabilität (bei Währungskonvertibilität) zu erzielen und zu sichern, obwohl in den meisten Partnerländern und besonders in den Ver-

⁴ Vgl. SCHLECHT, O.: Im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik. Wirtschaftspolitische Blätter. Wien 2000, 47. Jg., Nr. 5-6, S. 507.

einigten Staaten höhere Inflationsraten herrschten.⁵ Anfang der siebziger Jahre brach bekanntlich das Bretton-Woods-System zusammen, und der Wechselkurs wurde freigegeben. In jener Zeit der Währungsturbulenzen war das Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft vorübergehend sogar recht kooperativ;⁶ es handelte sich wiederum um einen glücklichen Umstand, jetzt insofern, als mit Karl Schiller als Bundeswirtschaftsminister der Großen Koalition und anschließend in der Brandt-Regierung auch noch als Bundesfinanzminister die Wirtschaftspolitik in Händen eines angesehenen Nationalökonomen und Hochschullehrers lag, dem Offenheit gegenüber der fachspezifischen Diskussion eine Selbstverständlichkeit war. Das könnte sich nunmehr in Sachsen-Anhalt mit Heinz Paqué als Finanzminister der neuen Landesregierung wiederholen, zumal er das Geschäft von beiden Seiten her kennt.

Blenden wir noch mal zurück. Nach dem Abgang von Schiller, war das Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft bald nicht mehr ungetrübt. Helmut Kohl werden als Bundeskanzler die Worte in den Mund gelegt: „Ich will nicht den Ludwig-Erhard-Preis, sondern die nächste Wahl gewinnen“.⁷ Ihm war von der Wirtschaftswissenschaft unter anderem angeraten worden, die Angebotsbedingungen der Volkswirtschaft konsequent auf die fortschreitende Globalisierung der Märkte einzustellen, durch eine entschlossene Haushaltskonsolidierung Spielräume für die Verminderung der Steuer- und Abgabenlasten zu eröffnen, die noch bestehenden kostentreibenden marktwidrigen Regulierungen abzubauen, die Arbeitsmarktordnung an die gestiegenen Flexibilitätsanforderungen anzupassen, die Reform der Systeme der sozialen Sicherung in die Wege zu leiten, um ihre Zukunftsfähigkeit unter den absehbaren demographischen Veränderungen zu sichern;⁸ sein Weghören brachte ihm den besagten

Preis natürlich nicht ein, den Wahlsieg trug er 1998 allerdings auch nicht davon. Gerhard Schröder machte sich 1995, als Ministerpräsident von Niedersachsen, die einst, Ende der siebziger Jahre, vom damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt geprägte Formel zu eigen, dass fünf Prozent Inflation besser seien als fünf Prozent Arbeitslosigkeit⁹; ihm hätte bekannt sein können, dass wir nach dem Kanzlerwort von beidem mehr bekommen hatten und ohnehin dieser von der Phillips-Kurve abgeleitete Trade-off theoretisch und empirisch gar nicht zwingend ist. Als ich selbst am Institut für Weltwirtschaft tätig war, erlebte ich in den siebziger Jahren zweimal, welch Ungemach drohen kann, wenn der Politik die Forschungsergebnisse nicht passen: In einem Fall sollte die Veröffentlichung einer im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums durchgeführten Untersuchung über Formen und Ausmaß der Importprotektion in der Bundesrepublik untersagt werden, um die aufgebrachten Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter der hoch geschützten Textil- und Bekleidungsindustrie zu besänftigen; in einem anderen Fall, aus Verärgerung über unerwünschte Stellungnahmen zur Wirtschafts- und Währungspolitik (DM-Aufwertung), wurde die Finanzierung der Wirtschaftsforschungsinstitute (wohlgemerkt: aller Institute) durch öffentliche Gelder in Frage gestellt.

Solche Drohgebärden sind zum Glück nicht zur Regel geworden. Der Sturm der öffentlichen Entrüstung über die Angriffe auf die Freiheit der Wissenschaft war groß und verfehlte seine Wirkung nicht. Auch die inkriminierte Protektionsstudie, in der erstmals das in Modellen von Bela Balassa, Max Corden und Harry Johnson entwickelte theoretische Konzept der effektiven Protektion auf die deutsche Außenhandelspolitik angewandt wurde, durfte dann doch veröffentlicht werden; das Ergebnis dieser Studie war, dass tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse im Inland und weltweit die Faktorallokation verzerren und den wachstumsnotwendigen Strukturwandel behindern und dass infolgedessen eine freihandelsorientierte Wirtschaftspolitik gut begründet ist.¹⁰ Aber der Vorwurf aus Kreisen der Politik, in

⁵ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Stabiles Geld – Stetiges Wachstum. Jahresgutachten 1964/65, Ziffern 236 ff. und Anhang IV. W. Kohlhammer, Stuttgart, Mainz 1965.

⁶ Vgl. GIERSCHE, H.: Episoden und Lehren der Globalsteuerung, in: H. Körner u. a. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik – Wissenschaft und politische Aufgabe. Festschrift zum 65. Geburtstag von Karl Schiller. Paul Haupt, Bern, Stuttgart 1976. S. 277-296.

⁷ Vgl. SCHLECHT, O., a. a. O., S. 508.

⁸ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICK-

LUNG: Reformen voranbringen, Jahresgutachten 1996/97. Metzler-Poeschel, Stuttgart 1996.

⁹ Vgl. HANDELSBLATT, 22./23. Dezember 1995, S. 4.

¹⁰ Vgl. DONGES, J. B.; FELS, G.; NEU, A. E. u. a.: Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft. Kieler Studien, 123. J. C. B. Mohr, Tübingen 1973.

der wissenschaftlichen Beratung komme allzu sehr „die reine Lehre“ (aus dem akademischen Elfenbeinturm) zum Ausdruck unter Missachtung der Sachzwänge bei der politischen Durchsetzbarkeit in der Realität, hat bis heute beständig im Raum gestanden.

Wie selbstverständlich ist häufig von dem „Gegensatz zwischen Theorie und Praxis“ die Rede, und immer wieder wird Unbehagen bei kritischen Beurteilungen der Wirtschaftspolitik in wissenschaftlichen Gutachten öffentlich artikuliert. Die mildeste Form der politischen Geringschätzung ökonomischer Untersuchungen, auch die im Rahmen der mit Steuergeldern finanzierten Auftragsforschung durchgeführten, ist es, die Ratschläge der Wissenschaft einfach zu ignorieren oder sie ohne weitere Begründung als die, das man anderer Auffassung sei, zurückzuweisen. Die ärgerlichste Form der politischen Geringschätzung ist, zwar so zu tun, als nehme man die Analyseergebnisse ernst, ja ihnen sogar ausdrücklich zuzustimmen, in der praktizierten Wirtschaftspolitik dann aber weder konzeptionell noch bei konkreten Maßnahmen auch nur einigermaßen Kontakt dazu zu halten; in besonders eklatanter Weise ist das wiederholt in den von Gesetzes wegen erforderlichen Stellungnahmen der (Kohl-) Bundesregierung zu den Jahresgutachten des Sachverständigenrates geschehen, in den jeweiligen Jahreswirtschaftsberichten nämlich.¹¹ Inakzeptabel ist es, wenn die wissenschaftliche Gutachtertätigkeit, weil unbequem, gezielt mit der Behauptung diskreditiert wird, sie sei „zur bloßen Ideologieproduktion verkommen“, wie der Deutsche Gewerkschaftsbund dies 1998 gegenüber dem Sachverständigenrat verlauten ließ.¹² Mit einer sachlichen Auseinandersetzung über die am besten geeigneten Wege zur Bekämpfung der hohen Dauerarbeitslosigkeit sind solche Stellungnahmen schwerlich vereinbar. Denkt man sich dann noch die mittlerweile so populären Talkshows im Fernsehen hinzu, auf denen oft mit einer unglaublichen Platttheit über ökonomische Fragen schwadroniert wird und die gelegentlich geladenen Fachleute aus der Wissenschaft kaum zu Wort kommen,

könnte man als Anwalt der wissenschaftlichen Politikberatung am jeweiligen Adressaten schier verzweifeln.

III.

Das muss man aber nicht. Ich möchte hier auch gar nicht das hohe Klagelied in Sachen Politikberatung anstimmen. Das wäre nämlich nicht angemessen, bedenkt man, wie in wichtigen Bereichen der Wirtschaftspolitik der Sachverständigenrat, die Monopolkommission, die Deregulierungskommission, die Wissenschaftlichen Beiräte bei den Ministerien und nicht zuletzt die Wirtschaftsforschungsinstitute mit ihren Analysen das Terrain für grundlegende Weichenstellungen vorbereitet haben. Beispielhaft seien hier genannt

- im Bereich der Wachstums- und Beschäftigungspolitik: die Ablösung der keynesianisch inspirierten, kurzfristig ausgerichteten Nachfragepolitik durch eine im wesentlichen (neo) klassisch begründete, langfristig orientierte Angebotspolitik Anfang der achtziger Jahre;
- im Bereich der Geld- und Währungspolitik: der Übergang zu flexiblen Wechselkursen 1967-69 und die Hinwendung zu einer regelgebundenen Geldpolitik der Deutschen Bundesbank in der Variante der potentialorientierten Geldmengensteuerung ab 1975;
- im Bereich der Finanzpolitik: die im Jahre 1997 auf deutsches Drängen vereinbarte Ergänzung des Maastricht-Vertrages über die Europäische Währungsunion um einen Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten auf Dauer sichern sollte, sowie die Reform der Unternehmensbesteuerung mit einer deutlichen Absenkung der fiskalischen Lasten auf Investitionen im Jahre 2001;
- im Bereich der Sozialpolitik: die jüngsten Reformschritte in der Gesetzlichen Rentenversicherung mit einem paradigmatischen Wechsel von der ausgabenorientierten Einnahmepolitik hin zu einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik unter Einbeziehung kapitalgedeckter Finanzierungselemente;
- im Bereich der Strukturpolitik: der Abbau marktwidriger Regulierungen in volkswirtschaftlich wichtigen Sektoren während der neunziger Jahre (Telekommunikation, Versicherungswesen, Luftlinienverkehr, Stromwirtschaft u. a.) sowie die überfällige Kursänderung in der Gemeinsamen Agrarpolitik der

¹¹ Vgl. FRANZ, W.: Wirtschaftspolitische Beratung: Reminiszenzen und Reflexionen. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 1, Heft 1 (2000), S. 66 f.

¹² Vgl. DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND: Zum Sachverständigengutachten 1998/1999 – Widersprüche und Ideologie statt vorurteilsfreier Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung., Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik (Düsseldorf), Nr. 9, S. 9, vom 4.12.1998.

Europäischen Union in Richtung auf mehr marktorientierte und weniger einkommensorientierte Preisgestaltung, beginnend mit der MacSharry-Reform von 1992.

Zwar hat bei alledem die Politik nur selten die von den Beratungsgremien konkret gemachten Anregungen so umgesetzt, wie das erwünscht gewesen wäre. Aber konzeptionell hat sie sich in eine von der Wissenschaft vorgeschlagene Richtung bewegt. Volkswirtschaftliche Transaktionskosten sind gesenkt worden. Die pathologischen Lernprozesse waren oft lang, wie das unvermeidlich ist, wenn die Wirkung der wissenschaftlichen Arbeit auf die Politikgestaltung im wesentlichen über die Öffentlichkeit erzielt werden muss, die nicht selten mit konkurrierenden Ratschlägen konfrontiert und vielleicht auch irritiert wird.¹³ Aber von einer (nahezu) folgenlosen Arbeit der Ökonomen, wie selbst Fachkollegen meinen,¹⁴ kann man wirklich nicht sprechen; eher schon davon, dass es ein mühsames Geschäft ist, bei dem man einen langen Atem und ein dickes Fell braucht und unentwegt nachstoßen muss.¹⁵

Misserfolge in der wissenschaftlichen Politikberatung gibt es natürlich auch. Das betrifft zum einen die Prognosen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Ihnen wird von der Politik und in der Öffentlichkeit eine Aufmerksamkeit geschenkt, die in keinem Verhältnis zu dem steht, was die Forschungsinstitute oder der Sachverständigenrat oder sonst jemand auf diesem Gebiet überhaupt leisten können. Niemand hat Zukunftswissen. Bei Prognosen danebenzuliegen, namentlich bei konjunkturellen Wendepunkten, ist deshalb gar nicht ungewöhnlich, und wer die Prognoseirrtümer nachträglich, im Schutz neuen Wissens, so gerne und mit Spott kritisiert, ja sogar damit auch bezweckt, die wissenschaftliche Dignität der Konjunkturforscher ins Zwielicht zu ziehen, erliegt offenbar dem eigentlich unsinnigen

Wunsch nach der exakten Vorhersage der Zukunft. Seriös und methodisch anspruchsvoll betrieben können Konjunkturprognosen nur bedingte Wahrscheinlichkeitsaussagen darstellen. Die Eintrittswahrscheinlichkeit einer vorhergesagten Veränderungsrate für das reale Bruttoinlandsprodukt, die Erwerbstätigkeit oder das allgemeine Preisniveau braucht dabei nicht einmal hoch zu sein; sie muss nur höher sein als die von alternativen Vorhersagen, damit die Wirtschaftspolitik eine Orientierung bekommt. Aber die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger wissen natürlich, dass sie sich auf der Grundlage einer Konjunkturprognose nicht definitiv auf einen bestimmten wirtschaftspolitischen Kurs festlegen können, sondern reagieren müssen, wenn neue gewichtige Informationen vorliegen (z. B. ein Ölpreisschock, eine internationale Finanzkrise, ein inländischer Preisschub infolge von Tierseuchen oder Futtermittelvergiftungen, ein kräftiger Lohnkostendruck, eine drastische Wechselkursänderung). Das macht das Prognosegeschäft als Teil der wissenschaftlichen Politikberatung nicht überflüssig, schon gar nicht, wenn Wettbewerb zwischen den Konjunkturforschern herrscht, was mit Ausnahme der Gemeinschaftsdiagnose die Regel ist. Auch bedingte Prognosen sind als Handlungsgrundlage allemal besser als Weissagungen.

Bedenklich hingegen ist es, wenn die Wissenschaft ihre konzeptionellen Überlegungen in der Politikberatung nicht vermitteln kann. Auch hierzu fünf Beispiele, die gravierendsten aus der jüngeren Vergangenheit:

- Erstens: Im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung wurde entgegen allen wissenschaftlichen Einsichten und Ratschlägen die Währungsunion mit einem ökonomisch falschen, weil für die ostdeutsche Wirtschaft überhöhten Umstellungskurs für die Löhne (im Verhältnis 1 zu 1) politisch durchgesetzt. Außerdem wurde die staatliche Investitionsförderung zu breit und übermäßig angelegt unter Inkaufnahme von Fehlallokationen (Überkapazitäten in der Bauwirtschaft) und der Gefahr einer aufkommenden Subventionsmentalität. Und nicht zuletzt wurde in der Tariflohnpolitik die Lohnangleichung an das westdeutsche Niveau schneller forciert als die bestehenden Produktivitätsrückstände aufgeholt werden konnten. Dieses Politikversagen hat einen wesentlichen Anteil an dem seit Jahren schwachen Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland und der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und ist, we-

¹³ Vgl. HÜTHER, M. (2000): "Entscheidungshilfe jenseits der Ideologie", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. September 2000, S. 15.

¹⁴ Vgl. KRUPP, H.-J. (1999): "Wissenschaftler und Politiker: Unterschiedliche Rollen", Wirtschaftsdienst (Hamburg), 79. Jg., Heft 3, S. 139-143. – CASSEL, S. (2001): Politikberatung und Politikerberatung – Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.

¹⁵ Vgl. NEUMANN, M. J. M.: Läuse im Pelz der Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. Januar 1998, S. 15. – SCHATZ, K.-W.: Erfolge und Fehlschläge der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung. Wirtschaftsdienst (Hamburg 1999), 79. Jg., Heft 3, S. 146-150.

gen der notwendig gewordenen hohen finanziellen Transfers in die neuen Bundesländer, zu einer Hypothek für die Wiedererlangung von wirtschaftlicher Dynamik in ganz Deutschland geworden.

- Zweitens: Bei der Arbeitsmarktordnung werden Vorschläge zu einer größeren Flexibilisierung, die angesichts des immer intensiver werdenden globalen Wettbewerbs und der technologisch bedingten Umwälzungen in den Produktionsformen und Arbeitsweisen unabdingbar ist, nicht beachtet. Es wird billigend in Kauf genommen, dass das Regelwerk einschließlich Tariftariff falsch steuern, das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage vielfach nicht zusammenfinden und die Arbeitsuchenden systematisch zugunsten der Arbeit habenden diskriminiert werden, indem die Tarifverträge die Löhne für sie zu hoch festsetzen oder vom Staat zu ihren Lasten für allgemeinverbindlich erklärt werden. Kaum jemanden in der Politik scheint es ernsthaft zu interessieren, dass über die Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt ganz wesentlich die Investitionsbedingungen von der Kostenseite her definiert werden und bei überzogenen Regulierungen die Rentabilität des Kapitals sinkt mit der Folge, dass die Unternehmen weniger in Kapazitätserweiterungen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze investieren und Innovationen hinausschieben und das Land im internationalen Standortwettbewerb zurückfällt.
- Drittens: In der Gesetzlichen Krankenversicherung lässt die Politik das System von einer Krise in die nächste stolpern. Von der Wissenschaft ist klar und eindeutig aufgezeigt worden, dass wegen eines unzureichenden Wettbewerbs an vielen Stellen weitreichende Fehlansätze bei allen Beteiligten bestehen, die unabhängig vom medizinisch-technischen Fortschritt und der Alterung der Bevölkerung die Gesundheitsausgaben und die Beitragssätze, und damit auch die Lohnnebenkosten, nach oben treiben. Obwohl die Entwürfe für eine effizienzorientierte Reform, sei es innerhalb des Systems, sei es durch einen radikalen Systemumbau, auf dem Tisch liegen, nehmen die Entscheidungsträger kaum Notiz davon; die Versuchung, es immer wieder mit Symptomtherapien und punktuellen Interventionen zu probieren, scheint unwiderstehlich und gegenüber wissenschaftlichem Sachverstand unempfindlich zu sein.

- Viertens: Beim Länderfinanzausgleich hatte die Wissenschaft in Anbetracht offensichtlicher Anreizstörungen bei allen beteiligten Gebietskörperschaften schon seit langem eine grundlegende Reform angemahnt und einen akuten Handlungsbedarf, erst recht nach der deutschen Vereinigung und dem Auslaufen der für die neuen Bundesländer getroffenen Übergangsregelungen (Fonds „Deutscher Einheit“) Ende 1994, eingefordert. Die konkreten Reformvorschläge, die auf eine Verbesserung der Verhaltensanreize für eine Pflege der Steuerquellen und eine Stärkung der finanzpolitischen Eigenverantwortung der Länder zielten, verhallten im Walde. Durch die Neuregelung im vergangenen Jahr, zu der das Bundesverfassungsgericht die Politik genötigt hatte, ist es zu einem ökonomisch sinnvollen Systemwechsel nicht gekommen. Punktueller Korrigieren bei einzelnen Stellschrauben unter weitmöglichster Besitzstandswahrung und der Suche nach Kompromisslösungen auf Kosten des Bundes – das führte die Regie. Potentiale für mehr Effizienz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben lassen sich so schwerlich erschließen und ausschöpfen. Solche Zweifel betreffen auch den Solidarpakt II, wie unlängst auf einer Tagung des IWH zu diesem Thema von wissenschaftlicher Seite aus deutlich gemacht wurde.¹⁶
- Fünftens: Bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, deren Notwendigkeit auch von der Politik prinzipiell anerkannt wird und angesichts der Vorgaben aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt anerkannt werden muss, bleiben die Anstrengungen in quantitativer Hinsicht (Beseitigung des strukturellen Defizits) und noch mehr in qualitativer Hinsicht (Änderung der Ausgabenstruktur) deutlich hinter dem zurück, was im Rahmen wissenschaftlicher Politikberatung als unabdingbar aufgezeigt worden ist. Demnach gehören insbesondere die Subventionen und Sozialtransfers auf den Prüfstand: die Subventionen wegen ihrer meist strukturkonservierenden und wettbewerbsverzerrenden Effekte, die Sozialleistungen wegen der häufig schädlichen Anreizwirkungen und der unzulänglichen Beachtung des Bedürftigkeitsprinzips.

¹⁶ Vgl. FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, 4. Juni 2002, S. 14.

Solche Themen sind gemeint, wenn in der wissenschaftlichen Politikberatung langfristig orientierte Strukturreformen als eine notwendige Voraussetzung für ein angemessenes wirtschaftliches Wachstum in Deutschland und einen wieder hohen Beschäftigungsstand gekennzeichnet werden. Umso misslicher ist es deshalb, dass hier die ökonomischen Analysen im politischen Raum (noch) ins Leere stoßen, gleichsam der „Tyrannei des Status quo“ (Gary Becker) anheimfallen. Daraus sollte man indes nicht den Schluss ziehen, die Mühe, die sich Wissenschaftler in den Beratungsgremien machen, sei vergebliche Mühe. Es ist ja, wie gesagt, nicht so, dass Wissenschaftler gar nichts in der Wirtschaftspolitik bewegen. Sie können nur nicht erzwingen, wann und wie die von ihnen zur Diskussion gestellten Vorschläge zur Verwirklichung der Ziele der Wirtschaftspolitik oder zur Behebung von gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen praktisch umgesetzt werden.

IV.

Wirkungsvoller wäre die wirtschaftswissenschaftliche Beratung der Politik, wenn die Träger wirtschaftspolitischer Entscheidungen von sich aus in weiten Zeiträumen dächten und bei den heute in Betracht gezogenen Maßnahmen vorausschauend deren langfristige gesamtwirtschaftliche Anreizwirkungen berücksichtigten. Das tun sie in der Regel aber nicht. Tatsächlich beobachten wir, dass die Zeithorizonte in der Wirtschaftspolitik oft sehr kurz sind. Ökonomen erklären dies mit Hilfe der von James Buchanan begründeten Theorie der öffentlichen Wahlhandlungen (Public Choice). Nach dieser Theorie, die empirisch gut untermauert ist, sind in einem demokratischen Staatswesen die Politiker und die Bürokratie nicht nur oder nicht primär Anwälte des Allgemeinwohls, sondern haben Eigeninteressen (sich Wählerstimmen, Zuständigkeiten, Einfluss und Prestige zu sichern, beispielsweise), die sie bestmöglich zu erfüllen suchen, genauso wie das die Wirtschaftssubjekte im Marktprozess tun. Sie setzen damit auf der Nachfrageseite des politischen Marktes Anreize für Lobbyaktivitäten seitens partikularer Interessengruppen, die ohne Rücksicht auf Nebenwirkungen und Langfristfolgen staatliche Entscheidungen zu erwirken trachten, die für sie und nur für sie günstig sind (ansehnliche Gewinne, hohe Löhne, sichere Arbeitsplätze, schöne Sozialleistungen). Gewerkschaftsfunktionäre denken und handeln in der Lohnpolitik eben-

falls nach eigensüchtigen Zielen (etwa in der beruflichen Karriere voranzukommen oder die Organisation als politischen Machtfaktor zu etablieren); sie orientieren ihre Tarifforderungen an dem „Medianwähler-Mitglied“ und stellen die Interessen der Arbeitslosen, zum Beispiel an niedrige Tarifabschlüsse, die ihre Chancen am Arbeitsmarkt verbessern könnten, hintan.

Wenn die politische Rationalität in diesem Sinne von der ökonomischen Rationalität abweicht, drängen sich bei den Entscheidungsträgern kurzfristige Sichtweisen in den Vordergrund. Man setzt dann darauf, dass die von konkreten Maßnahmen Begünstigten zufriedengestellt und die zugleich Benachteiligten still sind. Beratungsresistenz ist Trumpf, wenn es um die großen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge geht und „eigentlich“ eine ganz andere Politik betrieben werden müsste, gegebenenfalls auch eine, die Besitzstände in Frage stellt und den Unternehmen und Arbeitnehmern unbequeme Anpassungen an veränderte Umfeldbedingungen zumutet. Das erklärt, warum vulgärökonomische Politikansätze, wie die Kaufkrafttheorie des Lohnes, oder simple keynesianische Überlegungen, wie das Verlangen nach einer diskretionären expansiven Geld- und Fiskalpolitik, nicht totzukriegen sind, trotz aller theoretischen und empirischen Arbeiten, die gegen solches Denken und darauf basierendem Handeln sprechen. Nach Belieben in den Wirtschaftsprozess intervenieren, das geht auch noch um so besser, je wirksamer sich die Politik selbst gegen interne Kritik zu immunisieren weiß. In Deutschland ist dies in bedenklicher Weise dadurch geschehen, dass bei Amtsantritt der gegenwärtigen Bundesregierung im Oktober 1998 dem Bundeswirtschaftsministerium die Grundsatzabteilung, die die so wichtige Aufgabe hatte, bei den jeweiligen Bundesregierungen auf Konsistenz und Langfristorientierung in der Wirtschaftspolitik zu drängen, entzogen und in das Bundesfinanzministerium überführt wurde, das sich in maßgeblichen wirtschaftspolitischen Fragen nun selbst kontrolliert.

Doch den Public-Choice-Mechanismus konstatieren heißt nicht, ihn als unumstößlich hinnehmen zu müssen. Denn allzu langes Zuwarten ist nicht nur gesamtwirtschaftlich mit hohen Kosten verbunden, sondern kann den Verantwortlichen auch politisch teuer zu stehen kommen. Einiges davon konnte man in der jüngsten Vergangenheit in Europa und innerhalb Deutschlands (auch in Sachsen-Anhalt) bereits beobachten. Ständig kann

das Gemeinwohlinteresse an einem angemessenen Wachstum bei hohem Beschäftigungsstand jedenfalls nicht zugunsten von Einzelinteressen zurückgestellt werden. Je mehr sich die Probleme in der Wirtschaft und am Arbeitsmarkt zuspitzen, umso wahrscheinlicher wird es, dass schon kleine Anlässe bestehende große gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit heben und dass dann plötzlich der Wirtschaftspolitik mehr ökonomische Rationalität abverlangt wird. Ein anschauliches Beispiel liefert die Reform bei der Bundesanstalt für Arbeit. In wissenschaftlichen Gutachten an die Bundesregierung waren wiederholt Zweifel an der Wirksamkeit und Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik geäußert worden, auch durch das IWH.¹⁷ Reagiert hat die Politik aber erst, als der Bundesrechnungshof Anfang des Jahres Unregelmäßigkeiten in der Vermittlungsstatistik der Arbeitsämter feststellte und öffentlich kritisierte und die Bundesregierung befürchten musste, nunmehr allein für die Malaise am Arbeitsmarkt verantwortlich gemacht und mit einem Stimmenentzug bestraft zu werden.

In der Wirtschaftspolitik Effizienzdruck durch, um mit Mancur Olson zu sprechen: „exogene Schocks“ zu bekommen, das wird in Zeiten der Globalisierung immer wahrscheinlicher, oder anders gewendet: zum schärfer werdenden internationalen Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten gehört auch der Wettbewerb der Wirtschaftspolitik (Systemwettbewerb). Denn neben einer inzwischen hohen internationalen Mobilität des Sachkapitals (die die Feldstein-Horioka-Hypothese aus dem Jahre 1980 bezüglich einer nur unvollkommenen Kapitalmobilität stark relativiert) gibt es eine zunehmende Mobilität des Humankapitals über Landesgrenzen hinweg, besonders bei den hochqualifizierten Arbeitskräften. Die Folge ist, dass die Wirtschaftssubjekte verbesserte Abwanderungs- und Widerspruchsmöglichkeiten („exit and voice“ nach Albert Hirschman) haben, verbesserte auch in dem Sinne, dass das Ausweichen in die Schattenwirtschaft nicht die einzige Option für jemandem ist, der sich mit staatlich erzeugten Lasten nicht abfinden will. Auf diese Weise mag der Staat in Sachen Besteuerung, Umverteilung, Regulierung

und Subventionierung diszipliniert werden. Trotz allen Beschwörungen von dem „Primat der Politik“ und manchem Widerwillen gegen eine angeblich zu weit gehende Ökonomisierung politischer Entscheidungen: Es kann nun einmal politisch nicht richtig sein, was ökonomisch falsch ist. Auf Dauer lassen sich die Marktkräfte – und damit sind die Verhaltensweisen der Menschen gemeint, die nach Wohlstand streben – nicht durch vermeintlich gute Absichten der Politik überlisten.

V.

Das kann sich die wissenschaftliche Politikberatung zunutze machen. Denn sobald die politischen Entscheidungsträger erkennen, dass gute Wirtschaftspolitik am Markt und auch bei Wahlen honoriert wird, bei einer schlechten Wirtschaftspolitik hingegen früher oder später die Rechnung präsentiert wird, werden sie den Nutzen von wissenschaftlichen Rat wieder höher einschätzen. Die Strukturreformen, die notwendig sind, um ein möglichst effizientes Wirtschaften zu erreichen, um möglichst viele Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen, um die Systeme der sozialen Sicherung funktionsfähig und finanzierbar zu halten, um das Bildungswesen auf eine adäquate Ausstattung mit Humankapital, dem entscheidenden Wachstumsfaktor der Volkswirtschaft, hin auszurichten, und um mit steigendem Wohlstand auch einen hohen Umweltschutz zu ermöglichen und auch die Kosten einer erhöhten Entwicklungshilfe tragbar zu machen, all diese Reformen kann man nicht unter dem Gesichtspunkt der politischen Opportunität halbherzig und mit Flickschusterei und Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner angehen. Man muss sie als Ganzes wollen und gehörig Mut zu neuen Strategien aufbringen, so wie das in der Wirtschaft geschieht, wenn schumpeterianisch gestrickte Unternehmer mit Erweiterungsinvestitionen heute die Produktion von morgen für die Befriedigung künftiger Nachfrage vorbereiten und mit Produktinnovationen neue Märkte im In- und Ausland erschließen. Und in der Finanzpolitik und der Tariflohnpolitik kann man nicht an den strengen Bedingungen für ein stabilitätskonformes Verhalten vorbeigehen, die mit der Europäischen Währungsunion und der Vergemeinschaftung der Geldpolitik geschaffen wurden. Hinzu kommen im internationalen Bereich die Grundsatzfragen, die die Osterweiterung der Europäischen Union,

¹⁷ Vgl. SCHNEIDER, H. u. a.: Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen. IWH-Sonderheft 3/2000. Halle 2000.

die Vertiefung des Systems der internationalen Arbeitsteilung und die internationalen Migrationsströme aufwerfen und auf vernünftige Weise beantwortet werden müssen.

Die Wissenschaft kann dadurch helfen, dass sie das wirtschaftspolitisch relevante Wissen steigert und aufzeigt, was jeweils alles als situationsgerecht und zukunftsorientiert zu beachten ist. Wichtig ist, dass die Ergebnisse der ökonomischen Analysen, die die Verantwortlichen der Wirtschaftspolitik erreichen sollen, auch in deren Sprache, und nicht nur in der eigenen Fachsprache, ausgedrückt werden. Formale Eleganz und verständliche Ausdrucksweise stehen prinzipiell nicht im Widerstreit zueinander. Der Wissenschaftsrat, dem die Evaluierung der Forschungsinstitute (der Blauen Liste) obliegt, darf natürlich bei der zu betreibenden Gutachtertätigkeit und Kommunikationsarbeit nicht einen Mangel an Wissenschaftlichkeit vermuten, wozu er in der Vergangenheit aber gelegentlich geneigt hat (nicht bei der Evaluierung des IWH, erstmalig im Jahre 1999). Gerade die Wirtschaftsforschungsinstitute, die ganz überwiegend aus Steuergeldern finanziert werden, haben eine Bringschuld gegenüber der Gesellschaft. Sie tragen diese dadurch ab, dass sie – meist im Ideen- und Analysewettbewerb untereinander – die Politik bei der Suche nach Antworten zu den verschiedenen Problemlagen geduldig und unnachgiebig unterstützen. Das Gleiche gilt für den Sachverständigenrat und die sonstigen Beratungsgremien.

Was dabei von der wissenschaftlichen Politikberatung verlangt werden muss, ist, dass die Arbeit theoriegeleitet und methodisch anspruchsvoll empirisch fundiert ist, dass sie konzeptionell Kontinuität aufweist, aber offen bleibt für neue Erkenntnisse, und dass sie dort, wo es (noch) keine klaren und eindeutigen Antworten gibt, die gebotene Zurückhaltung übt. Was man nicht verlangen sollte, ist, die politische Durchsetzbarkeit von Lösungsvorschlägen mitzubedenken oder gar in den Vordergrund der Überlegungen zu stellen; das passte nicht zur Rollenverteilung zwischen einer freien Wissenschaft und einer dem Parlament verantwortlichen Wirtschaftspolitik, es verstellte zudem der Politik und der Öffentlichkeit den Blick für das, was zu tun unabdingbar ist, es befreite die Entscheidungsträger von dem wohlthuenden Zwang, sorgfältig zu begründen, wenn sie anders handeln, wozu es im konkreten Fall ja durchaus respektable Gründe geben mag, und es gefährdete die Unabhängigkeit des wissenschaft-

lichen Ratgebers, ohne die das Beratungsgeschäft nicht zielführend im Sinne des Allgemeininteresses durchgeführt werden kann. Genau genommen kann einer Regierung gar nicht daran gelegen sein, dass die Wissenschaftler sich für sie den Kopf darüber zerbrechen, was machbar ist und was nicht. Das macht sie in ihrer Politik weder berechenbar, noch glaubwürdig. Woran sie wirklich interessiert sein sollte, ist an einer hohen Qualität der wissenschaftlichen Arbeit. Der frühere Bundespräsident Roman Herzog hat einmal gesagt: „Jede Politik und jede Öffentlichkeit tut im wohlverstandenen eigenen Interesse gut daran, ihre Ideenagenturen zu pflegen und zu stärken, vor allem aber, sie zu nutzen“.¹⁸

Dem ist nichts hinzuzufügen, so dass ich den Vortrag beenden kann mit dem Wunsch, das IWH möge sich auch in den kommenden Jahren durch eine Forschungstätigkeit auszeichnen, die ihm in Kreisen der Wissenschaft Anerkennung einbringt und in Kreisen der Wirtschaftspolitik Gehör verschafft.

Juergen B. Donges

¹⁸ Vgl. HERZOG, R.: Überlegungen zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik. Ansprache des Bundespräsidenten vor der Stiftung Wissenschaft und Politik am 13. März 1996 in Ebenhausen. Bulletin Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 27, S. 270.

Ostdeutsche Wirtschaft 2002 und 2003: Schwäche wird überwunden

In Ostdeutschland ist die gesamtwirtschaftliche Aktivität im Verlauf der ersten Hälfte dieses Jahres nicht mehr gesunken; den Stand vom Vorjahreszeitraum hat sie allerdings noch nicht wieder erreicht. Die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe ist wieder gestiegen, und im Baugewerbe ist sie nur wenig gefallen. Gleichwohl hat sich die wirtschaftliche Erholung noch nicht gefestigt. Erst mit der Überwindung der Nachfrageschwäche der Investoren und privaten Haushalte wird die Produktion wieder stärker anziehen. Dafür spricht die Verbesserung der Wettbewerbsposition vor allem der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes. Ihnen ist es in konjunkturell schwierigen Zeiten gelungen, ihre Stellung im Export auszubauen und die Lohnstückkosten erstmalig unter das Niveau der Wettbewerber aus den alten Bundesländern zu senken. Unterstützt wurden diese Fortschritte durch einen maßvollen Anstieg der Löhne, die jetzt im Schnitt durch die Produktivität gedeckt sind. Der Lohnkostenvorteil bleibt auch künftig eine wichtige Voraussetzung für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, für den Zugewinn von Marktanteilen und die Attraktivität des Standorts. Er sollte nicht verspielt werden.

Im weiteren Verlauf des Jahres wird die Produktion mit der Verbreiterung des konjunkturellen Aufschwungs im In- und Ausland zulegen. Neben der Industrie werden die Dienstleistungsunternehmen von den zunehmenden Nachfrageimpulsen profitieren. Die Bremswirkung vom Baugewerbe wird mit der Abflachung des Nachfragerückgangs deutlich nachlassen. Hier ist unterstellt, dass Bund, Länder und Gemeinden in ihren Anstrengungen zum Ausbau und zur Sanierung der öffentlichen Infrastruktur nicht nachlassen. Im Jahr 2003 verbessern sich die Chancen für die ostdeutsche Wirtschaft, im Wachstumstempo zu Westdeutschland aufzuschließen. Der Aufholprozess wird zwar noch nicht wieder in Gang kommen, das Auseinanderdriften der beiden Gebietsteile beim Wachstumstempo wird aber nahezu gestoppt. Bei zunehmender Produktion hält auch 2003 der Defizitabbau in der regionalen „Leistungsbilanz“ – trotz wieder steigender Inlandsnachfrage – an.

Das gesamtwirtschaftliche Wachstum wird vollständig aus der Mobilisierung von Produktivitätsreserven geschöpft werden. Eine Entlastung am Arbeitsmarkt zeichnet sich für die nächste Zeit nicht ab. Erst im Jahr 2003 ist wieder mit einem

nennenswerten Beschäftigungsaufbau im Verarbeitenden Gewerbe und bei privaten Dienstleistern zu rechnen. Der Beschäftigungsabbau im Baugewerbe, im Bereich Handel und Verkehr sowie im öffentlichen Dienst wird sich fortsetzen. Zudem dürften staatlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse zurückgeführt werden. Alles in allem werden sich 2003 Aufbau- und Abbautendenzen an Arbeitsplätzen etwa die Waage halten.

Tabelle 1:
Gesamtwirtschaftliche Eckdaten der Prognose des IWH für Ostdeutschland (ohne Berlin)

	2001	2002	2003
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		
Inländische Verwendungskomponenten			
Privater Konsum	0,8	0,0	2,1
Anlageinvestitionen ^a	-9,1	-4,0	0,4
davon:			
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	-4,3	-4,0	4,5
Bauten	-12,3	-4,0	-2,5
Bruttoinlandsprodukt, real	-0,1	0,5	2,2
darunter Wertschöpfung:			
Verarbeitendes Gewerbe	5,3	4,2	7,0
Baugewerbe	-11,5	-3,5	-2,0
Dienstleistungen ohne Staat ^b	2,2	1,8	3,1
	in 1 000 Personen		
Erwerbstätige (Inland) ^c	5 799	5 728	5 730
Unterbeschäftigte ^c	1 709	1 698	1 659
darunter:			
Arbeitslose	1 259	1 270	1 232
Arbeitslosenquote in % ^d	17,8	18,1	17,7

^a Einschließlich Berlin-Ost. – ^b Handel, Gastgewerbe, Verkehr, Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister. – ^c Einschließlich der geförderten Personen in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen. – ^d Arbeitslose in % der Erwerbspersonen (Inland).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreise „VGR der Länder“ und „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ (Stand: März 2002); ifo-Investorenrechnung; Berechnungen und Prognose des IWH.

Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Produktion im Jahr 2001 infolge Nachfrageschwäche im Inland

Im vergangenen Jahr stagnierte die gesamtwirtschaftliche Aktivität in Ostdeutschland gegenüber dem Jahr 2000, und die Beschäftigung war rückläufig. Das Bruttoinlandsprodukt ist sogar – erstmals seit der deutschen Vereinigung – um 0,1% gesunken. Verantwortlich für die Schwäche waren der weltweite konjunkturelle Abschwung, die erneut drastische Abwärtsbewegung im ostdeutschen Bausektor und das Ausbleiben der erwarteten kräftigen Nachfrageimpulse aus der Steuerreform in Deutschland. Die Inlandsorientierung der ostdeutschen Wirtschaft erwies sich in dieser Situation nicht als Vorteil für die Entwicklung, wie ursprünglich prognostiziert,¹⁹ sondern als Nachteil. Produktionsanstöße von der Nachfrage fehlten, und die ostdeutsche Wirtschaft blieb ein weiteres Jahr beim Wachstum hinter der westdeutschen zurück.

Kaufkraftentzug durch Teuerung

Die im Rahmen der „Steuerreform 2000“ vorgezogene dritte Stufe²⁰ der Steuerreform von 1999 hat zwar – wie erwartet – den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte im Jahr 2001 einen merklichen Schub gegeben. In Ostdeutschland wirkte allerdings bereits der schwache Arbeitsmarkt einer stärkeren Dynamik der Erwerbseinkommen entgegen. Hinzu kam der kräftige Kaufkraftentzug infolge der hohen Teuerung bei Energie und Lebensmitteln, sodass die Wirkung der Steuererleichterungen auf die Realeinkommen und damit auf die Güternachfrage und Produktion gering blieb.

Die Bruttolohn- und -gehaltssumme, die wichtigste Bestimmungsgröße für die verfügbaren Einkommen, war wegen des fast zweiprozentigen Beschäftigungsabbaus leicht rückläufig, obwohl die

Tarifabschlüsse²¹ mit durchschnittlich 2,6% im Jahr 2001 merklich zulegten.

Tabelle 2:

Verfügbare Einkommen, private Konsumausgaben und Ersparnis in Ostdeutschland^a

	1999	2000	2001
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		
Verfügbare Einkommen, nominal	3,4	2,5	3,0
darunter: Monetäre Sozialleistungen	2,9	2,0	3,2
Private Konsumausgaben, nominal	3,8	2,7	2,8
Private Konsumausgaben, real	3,5	1,3	0,8
Ersparnis	-0,7	0,2	5,3
Sparquote ^b	9,1	8,9	9,1
Lebenshaltungskosten	0,4	1,7	2,9
	in Mrd. Euro		
Nachrichtlich: Verfügbare Einkommen	183,1	187,6	193,2

^a Ohne Berlin. – ^b Ersparnis in % des verfügbaren Einkommens.

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (Stand: Sept. 2001), Angaben für 1999 vom IWH aktualisiert; für 2000 und 2001 geschätzt; Berechnungen des IWH.

Die Schwäche bei den Erwerbseinkommen wurde durch den kräftigen Zuwachs an monetären Sozialleistungen kompensiert. Sie nahmen im Gefolge des Anstiegs der Arbeitslosigkeit und der Erhöhung des aktuellen Rentenwerts um reichlich 3% zu.²² Die ostdeutsche Bevölkerung erhält wegen des höheren Anteils von Transfereinkommensbeziehern schon seit 1992 – pro Kopf betrachtet – mehr Transferzahlungen als die westdeutsche, wobei der Abstand stetig größer geworden ist.

Im Jahr 2001 nahmen die verfügbaren Einkommen in Ostdeutschland bei unverändert hoher Unterbeschäftigung vor allem infolge der Steuerreform mit rund 3% kräftiger als im Durchschnitt der letzten fünf Jahre zu. Im Zusammenhang mit der anhaltenden Unsicherheit über den Erhalt des

¹⁹ Vor dem Hintergrund der erwarteten kräftigen Impulse aus den Steuererleichterungen war ursprünglich ein kleiner Wachstumsvorteil für die ostdeutsche Wirtschaft vorausgesagt worden. Vgl. BRAUTZSCH, H.-U.; LOOSE, B.; LUDWIG, U.: Trotz weltweiter Konjunkturschwäche verstärkt sich das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion in Ostdeutschland etwas, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 7-8/ 2001, S. 164 ff.

²⁰ Der Grundfreibetrag wurde auf 7 235 Euro angehoben, der Eingangssteuersatz wurde von 22,9% auf 19,9% gesenkt, und der Spitzensteuersatz wurde von 51% auf 48,5% verringert.

²¹ Nach einer Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung besteht allerdings in den neuen Bundesländern eine formale Tarifbindung für reichlich ein Viertel der Betriebe (mit etwa 60% aller Beschäftigten). Vgl. Beschäftigungstrends Arbeitgeberbefragung des IAB, Infotest Burke Sozialforschung, München, Februar 2001.

²² Die Zahl der Arbeitslosen erhöhte sich um ein Prozent, und der Rentenwert wurde zur Jahresmitte um 2,1% angehoben.

Arbeitsplatzes, mit der Diskussion um die Rentenlücke und nicht zuletzt den Terroranschlägen am 11. September nutzten die privaten Haushalte den Einkommenszuwachs stärker als in den Jahren davor zur Bildung von Ersparnissen. Damit wurde der Rückgang der Sparquote gestoppt. Sie liegt aber mit rund 9% weiterhin rund einen Prozentpunkt unter der Sparneigung westdeutscher Haushalte.

Die deutliche Zunahme der verfügbaren Einkommen ist jedoch infolge der ebenfalls kräftig gestiegenen Lebenshaltungskosten nur in einem geringen Maße nachfrage- und produktionswirksam geworden. Stellt man die Teuerung in Rechnung, erhöhten sich die Konsumausgaben der privaten Haushalte in Ostdeutschland real nur wenig. Die hohen Preise für Nahrungsmittel im Gefolge der Tierseuchen und der merkliche Anstieg der Preise für Gas und Fernwärme, die mit Verzögerung auf die hohen Ölpreise reagierten, haben die Lebenshaltung stark belastet. Hinzu kamen die Anhebung der Mineralöl- und der Stromsteuer sowie der Kraftfahrzeugsteuer für ältere und weniger schadstoffarme PKW und die Erhöhung der Rundfunk- und Fernsehgebühren zu Beginn des Jahres 2001. Insbesondere weil Nahrungsmittel im Warenkorb der ostdeutschen Haushalte ein größeres Gewicht einnehmen als bei westdeutschen Haushalten, verteuerte sich die Lebenshaltung im Osten stärker als im Westen.

Anlageinvestitionen ohne Impulse

Der entscheidende Grund für die Schwäche der Inlandsnachfrage lag 2001 bei der Investitionstätigkeit. Unter den eingetrübten Konjunkturaussichten haben besonders viele ostdeutsche Unternehmen – bei zudem geringen Rücklagen und hohen Finanzierungskosten – ihre Investitionspläne gekürzt. Der seit 1997 zu beobachtende Rückgang der Anlageinvestitionen erreichte im Verlauf des vergangenen Jahres sogar seine stärkste Beschleunigung. Auch die Ausrüstungsinvestitionen fielen – erstmalig seit Mitte der neunziger Jahre – unter das Vorjahresniveau. Darüber hinaus sind die Bauinvestitionen nochmals stark eingebrochen. Insbesondere hat sich das Tempo der Schrumpfung im Wohnungsbau sowie im öffentlichen Bau erhöht. Hier kam es im Jahresdurchschnitt zu Einschränkungen von 17% bzw. reichlich 10%. Im gewerblichen Bau erfolgte ein ähnlich hoher Anpassungsschub nach unten wie im Jahr zuvor. Der Rückgang der Investitionsaktivitäten hat zugleich eine erneute Verringerung des Defizits in der

regionalen „Leistungsbilanz“ nach sich gezogen (vgl. Anhang: Tabelle 2).

Tabelle 3:
Anlageinvestitionen in Ostdeutschland^a

	1999	2000	2001	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % ^b		Niveau pro Einwohner ^c ABL = 100	
Anlageinvestitionen	-1,5	-4,8	-9,1	105,0
davon:				
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	6,9	4,8	-4,3	97,8
Bauten	-5,7	-10,1	-12,3	111,3
davon:				
Wohnbauten	-7,2	-13,0	-16,8	80,2
Gewerbliche und öffentliche Bauten	-4,3	-7,5	-8,3	160,7

^a Neue Bundesländer und Berlin-Ost. – ^b In Preisen von 1995. – ^c In jeweiligen Preisen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; ifo-Investorenrechnung; Berechnungen des IWH.

Die Investitionen in neue Bauten sind auch je Einwohner deutlich zurückgegangen und bei den Ausrüstungen etwa auf dem Vorjahresstand verblieben. Zieht man die Investitionstätigkeit in Westdeutschland als Orientierungsgröße heran, dann wird das westdeutsche Pro-Kopf-Niveau im Wohnungsbau und bei den Ausrüstungen bereits seit dem Jahr 2000 unterschritten. Bei Nichtwohnbauten wird dagegen – trotz anhaltender Rückgänge seit 1995 – immer noch ein beachtliches Investitionsniveau erreicht: Je Einwohner gerechnet, war im Jahr 2001 die investive Baunachfrage der gewerblichen Wirtschaft noch um etwa die Hälfte höher als in Westdeutschland. Die Pro-Kopf-Investitionen der öffentlichen Haushalte lagen noch um rund 90% über denen in Westdeutschland.

Hohe Exportdynamik hat Inlandsschwäche entgegengewirkt

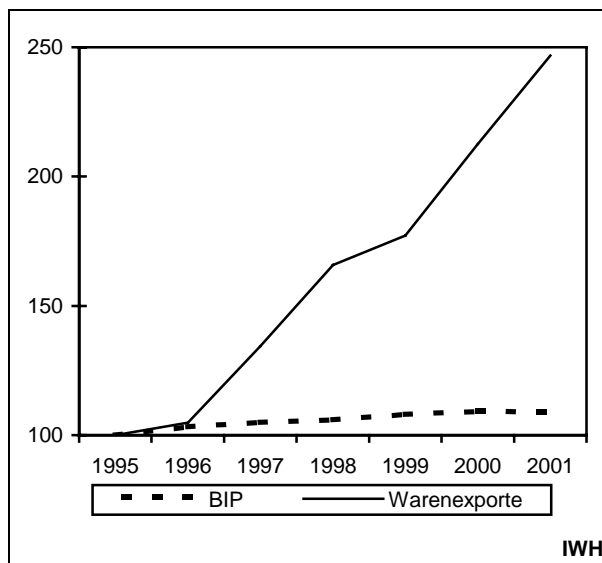
Im Unterschied zu der Nachfrageschwäche im Inland hat die Nachfrage aus dem Ausland nach Gütern ostdeutscher Herkunft im vergangenen Jahr kräftig zugelegt, und dies trotz weltweiter Konjunkturflaute. Die Zuwachsrate der Warenausfuhr war mit 17,2% erneut zweistellig und lag um reichlich zehn Prozentpunkte über dem Anstieg der westdeutschen.

Damit haben die ostdeutsche Wirtschaft und darunter vor allem der industrielle Bereich Wachs-

tumsimpulse aufgenommen, die wegen des zwar gestiegenen, aber mit 12,7% immer noch geringen Exportanteils an der gesamtwirtschaftlichen Produktion die Schwäche der Inlandsnachfrage mildern, nicht jedoch kompensieren konnten. Im Unterschied zum Bruttoinlandsprodukt nahm die Warenausfuhr der neuen Bundesländer 2001 zu.

Abbildung 1:

Reales Bruttoinlandsprodukt und Warenexporte der neuen Bundesländer
- in Preisen von 1995; 1995 = 100 -



Quellen: Statistische Landesämter; Arbeitskreis der VGR der Länder; Berechnungen des IWH.

Die wachsende Einbindung der ostdeutschen Wirtschaft in die internationale Arbeitsteilung ist dabei regional differenziert verlaufen. Die Lieferungen in die Länder der Europäischen Union, den mit einem Anteil von 44% wichtigsten ausländischen Absatzmarkt für ostdeutsche Produkte, expandierten 2001 mit einer Zuwachsrate von 6,5% eher verhalten. Kräftiger zugelegt haben dagegen die Warenausfuhren nach Amerika, hier besonders in die Vereinigten Staaten (40,8%), sowie nach Asien, insbesondere in den Südosten dieser Region (32,9%). Sowohl Amerika als auch Asien haben für ostdeutsche Exporteure als Absatzmärkte an Bedeutung gewonnen; dorthin werden gegenwärtig knapp 30% aller ausgeführten Waren geliefert. Auch die Warenexporte in die mittel- und osteuropäischen Länder nahmen mit 22,3% kräftig zu. Neben den merklichen Zuwächsen in den Auslandsgeschäften mit Ungarn, der Slowakei und Tschechien hat sich das Russlandgeschäft nach drastischen Rückgängen bis Ende 2000 auf niedrigem Niveau stabilisiert. Insgesamt hat der russi-

sche Markt für ostdeutsche Unternehmen mit einem Anteil von nur 2% wesentlich an Bedeutung verloren. Im Jahr 1993 wurde noch knapp ein Viertel aller Exportgüter dorthin geliefert (vgl. Anhang: Tabelle 4).

Maßgeblich bestimmt wurde der hohe Exportzuwachs durch die Lieferungen von Fertigwaren, die fast zwei Drittel der ostdeutschen Warenausfuhr ausmachen. Dahinter steht eine deutliche Zunahme der Auslandsgeschäfte mit Kraftfahrzeugen, Erzeugnissen der Elektrotechnik, Chemieprodukten und pharmazeutischen Erzeugnissen sowie mit Maschinen. Knapp 60% des gesamten Exportzuwachses kamen im Jahre 2001 aus diesen Bereichen. Getragen wurde die hohe Dynamik vor allem von Unternehmen aus dem Süden der ostdeutschen Wirtschaftsregion. So wurden mehr als 40% der im Ausland verkauften ostdeutschen Waren in sächsischen Unternehmen produziert.

Fortschritte beim Angebot aus heimischer Produktion

Der leichte Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2001 wurde von Schwächetendenzen auf Seiten der Nachfrage ausgelöst. Demgegenüber ist die Bruttowertschöpfung, der Indikator für die Messung der Wirtschaftsleistung der Unternehmen, privaten Organisationen und des Staates, insgesamt geringfügig gestiegen.²³ Gleichwohl verlief die Entwicklung zwischen den Wirtschaftsbereichen nicht einheitlich. Im Baugewerbe sackte die Produktion erneut regelrecht ab, im öffentlichen Sektor war das Leistungsvolumen im Gefolge des weiteren Abbaus des zu hohen Arbeitskräftebesatzes ebenfalls rückläufig. Dagegen wuchs die Industrieproduktion immer noch kräftig, und auch die Dienstleistungsunternehmen setzten ihren Expansionskurs fort. Die konjunkturelle Flaute zeigte sich hier zumeist in einer Abflachung der Zuwachsrate.

Wachstumspotentiale wurden damit auch im insgesamt schwachen Wirtschaftsjahr 2001 erschlossen. Nicht sie prägten jedoch das Gesamtbild der ostdeutschen Wirtschaft, sondern ihr Gegenstück, die Bereiche mit Produktionsrückgängen. Allein das Baugewerbe war im vergangenen Jahr

²³ In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zeigt sich die Nachfrageschwäche auch in einem Rückgang der Einnahmen aus indirekten Steuern, die – saldiert mit den Gütersubventionen – als Aufschlag auf die Bruttowertschöpfung, dem Hauptbestandteil des Bruttoinlandsprodukts, gebucht werden.

für einen Wachstumsverlust von 1¼ Prozentpunkten der gesamten Wertschöpfung im Unternehmenssektor verantwortlich.

Tabelle 4:

Wachstumsbeiträge der Wirtschaftsbereiche in Ostdeutschland (ohne Berlin) zur Wertschöpfung - in Prozentpunkten zum prozentualen Zuwachs der unbereinigten realen Bruttowertschöpfung -

Bereich	1999	2000	2001
Bruttowertschöpfung insgesamt	2,2	1,7	0,3
darunter:			
Verarbeitendes Gewerbe	0,5	1,3	0,8
Baugewerbe	-1,1	-1,0	-1,2
Handel, Gastgewerbe, Verkehr	1,6	0,4	0,4
Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister	0,9	0,9	0,5
Öffentliche und private Dienstleister	0,3	-0,1	-0,3
Bruttowertschöpfung der Unternehmen ^a	1,9	1,7	0,6
Nachrichtlich: Unternehmen ^a ohne Baugewerbe	3,0	2,7	1,9

^a Ohne private Dienstleister.

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (Stand: März 2002); Berechnungen des IWH.

Wachstum und Schrumpfung der Produktion in den Wirtschaftsbereichen gingen mit Verbesserungen bzw. Verschlechterungen der Wettbewerbsposition der Unternehmen einher. In den Wirtschaftsbereichen mit Produktionswachstum gelang es den Unternehmen, in einem allgemein schwierigen konjunkturellen Umfeld ihre Wettbewerbsposition zu festigen. Dies ist augenfällig im *Verarbeitenden Gewerbe*. Die robuste Entwicklung von Produktion, Umsatz und Wertschöpfung zeugt von verbesserter Marktfähigkeit und Akzeptanz des Güterangebots sowohl im In- als auch im Ausland. Das industrielle Wachstum wurde von Branchen getragen, die überdurchschnittlich auf internationale Märkte ausgerichtet sind, dem Kraftfahrzeugbau, der Chemieindustrie und dem Bereich Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik. Greift man auch hier auf die Verhältnisse in Westdeutschland als Orientierungsmaßstab zurück,²⁴ so hat sich der

Ausfuhranteil am weitesten in den exportintensivsten Branchen an das westdeutsche Niveau angenähert. Bei leicht gestiegener Beschäftigung nahm zugleich die Produktivität kräftig zu, und die Arbeitskosten haben sich – auch infolge moderater Lohnabschlüsse – nur maßvoll erhöht. Dies waren wesentliche Gründe dafür, dass die Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe erneut gesunken sind und damit erstmalig den westdeutschen Vergleichswert unterschritten haben. Die Ertragslage der Unternehmen hat sich trotz Konjunkturflaute nicht verschlechtert.²⁵

So eindeutig positiv sind die Befunde für den privaten *Dienstleistungssektor* nicht. Zwar stieg die Wertschöpfung in allen Teilbereichen, aber Beschäftigung und Produktivität drifteten auseinander. Trotz einiger Fortschritte beim Leistungsangebot ist wohl in einigen Teilen des Dienstleistungssektors der Anpassungsprozess an die Marktlage nicht abgeschlossen, während sich in anderen Teilen wohl neuer Anpassungsbedarf ankündigt.

Im Bereich *Handel, Gastgewerbe und Verkehr* ist die Bruttowertschöpfung im vergangenen Jahr mit 2,5% ähnlich stark gestiegen wie im Jahr 2000. Gleichzeitig wurde jedoch Beschäftigung abgebaut, und die Produktivität nahm rechnerisch kräftig zu. Dies schlug sich infolge des – gegenüber den Pro-Kopf-Arbeitsentgelten – stärkeren Produktivitätswachstums in einer deutlichen Verringerung der Lohnstückkosten nieder. Gemessen am westdeutschen Vergleichswert lagen sie allerdings immer noch um 13 Prozentpunkte darüber.

Die Wertschöpfung im Bereich *Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister* expandierte mit 2% schwächer als im Jahr zuvor. Da der Personalaufbau insgesamt stärker als das Produktionswachstum ausfiel, sank die Produktivität, und die Produktivitätslücke gegenüber den alten Ländern konnte nicht verkleinert werden. Der Rückstand gegenüber Westdeutschland betrug hier im vergangenen Jahr immer noch knapp 30%. Die Lohnkostenbelastung der Wertschöpfung stieg zwar um fast ein Prozent; gegenüber dem westdeutschen Niveau konnte sie sich aber wegen der dort noch ungünstigeren Konstellation geringfügig verbessern.

Analyse anhand der Daten des IAB-Betriebspanels. IWH-Diskussionspapiere 153, Dezember 2001, S 4 f.

²⁵ Vgl. LASCHKE, B.: Trotz Konjunkturinbruch verhaltene Zuversicht in der ostdeutschen Industrie, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/2000, S. 75 f.

²⁴ Vgl. LOOSE, B.; LUDWIG, U.: Überregionale Absatztätigkeit der ostdeutschen Industrie – eine empirische

Tabelle 5:
Produktion, Beschäftigung und Lohnstückkosten
in ausgewählten Wirtschaftsbereichen^a

	1999	2000	2001	
	Veränderung gegen- über Vorjahr in %		Niveau ^f ABL = 100	
Verarbeitendes Gewerbe				
Bruttowertschöpfung ^b	3,5	9,6	5,3	8,6
Beschäftigung	-1,6	1,1	0,4	12,4
Produktivität ^c	5,2	8,4	4,9	69,1
Arbeitskosten ^d	2,2	2,1	2,5	67,9
Lohnstückkosten ^e	-2,8	-5,8	-2,2	98,3
Baugewerbe				
Bruttowertschöpfung ^b	-8,4	-8,4	-11,5	24,5
Beschäftigung	-4,0	-7,9	-11,9	39,5
Produktivität ^c	-4,5	-0,5	0,5	61,9
Arbeitskosten ^d	1,2	0,9	2,4	77,2
Lohnstückkosten ^e	6,0	1,4	2,0	124,6
Handel, Gastgewerbe und Verkehr				
Bruttowertschöpfung ^b	9,7	2,5	2,5	12,0
Beschäftigung	1,8	0,6	-0,9	17,4
Produktivität ^c	7,8	1,9	3,5	68,7
Arbeitskosten ^d	1,7	1,7	0,9	77,4
Lohnstückkosten ^e	-5,6	-0,3	-2,5	112,6
Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstler				
Bruttowertschöpfung ^b	3,6	3,7	2,0	10,7
Beschäftigung	5,0	3,9	2,4	14,9
Produktivität ^c	-1,3	-0,2	-0,4	71,6
Arbeitskosten ^d	1,0	-0,3	0,5	76,3
Lohnstückkosten ^e	2,4	-0,1	0,9	106,7
Unternehmen insgesamt				
Bruttowertschöpfung ^b	2,7	2,4	0,9	11,7
Beschäftigung	-0,1	-1,1	-2,6	17,4
Produktivität ^c	2,8	3,5	3,6	66,9
Arbeitskosten ^d	1,6	1,4	1,8	71,4
Lohnstückkosten ^e	-1,2	-2,0	-1,7	106,7

^a Neue und alte Länder jeweils ohne Berlin. – ^b Bruttowertschöpfung in Preisen von 1995. – ^c Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in Preisen von 1995. – ^d Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer (Inland). – ^e Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer (Inland) in Relation zur realen Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen. – ^f Niveauvergleich in jeweiligen Preisen.

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (Stand: März 2002); Berechnungen des IWH.

In den Wirtschaftsbereichen mit Produktionsrückgang hat sich auch die Wettbewerbsposition der Unternehmen verschlechtert. So hatte das Bau-

gewerbe, das im vergangenen Jahr bei Produktion und Beschäftigung mit mehr als 10% den bisher kräftigsten Einbruch verkraften musste, zugleich einen Kostenschub hinzunehmen. Die Lohnstückkosten übertreffen den westdeutschen Vergleichswert inzwischen um knapp ein Viertel. Zwar nahm die Pro-Kopf-Leistung der Bauunternehmen aufgrund eines kräftigen Personalabbaus im zurückliegenden Jahr geringfügig zu, die Arbeitskosten wiesen allerdings im Vergleich zu Westdeutschland den stärksten Anstieg seit 1994 auf. Damit gehen die Mitte der neunziger Jahre errungenen Vorteile im Wettbewerb angesichts steigender Lohnstückkosten bereits das vierte Jahr in Folge systematisch verloren. Hier staut sich der Anpassungsbedarf. Der Abbau von Überkapazitäten hat nicht mit dem anhaltenden Nachfrageverfall Schritt gehalten.

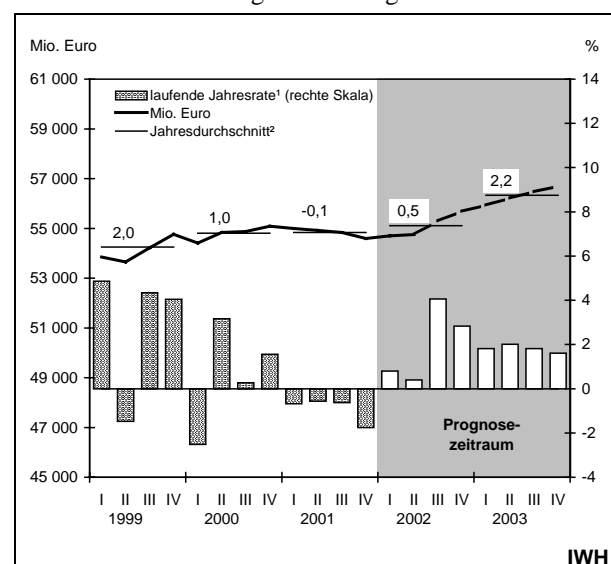
Die ostdeutsche Wirtschaft 2002 und 2003 im Aufschwung

Produktionsschwäche wird überwunden

Für das Jahr 2002 zeichnet sich mit der Wende zum Plus am Anfang eine leichte Besserung der gesamtwirtschaftlichen Lage ab. Im zweiten Vier-

Abbildung 2:

Reales Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland
- Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf -



¹⁾ Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %, auf Jahresrate hochgerechnet. – ²⁾ Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder; Vierteljährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des IWH für Ostdeutschland; 2002 und 2003: Prognose des IWH.

teljahr hat sich die Aufwärtsbewegung in abgeflachter Form fortgesetzt. Die Schwäche der Inlandsnachfrage wird erst im weiteren Verlauf dieses Jahres überwunden werden. Die privaten Konsumausgaben werden von dem steigenden Verbrauchervertrauen profitieren, und auch die Investitionen in Ausrüstungen und sonstige Anlagen werden nach der Aufhellung der Konjunkturaussichten wieder zulegen. Schon seit Jahresbeginn regt die Warenausfuhr die Produktion an. So befindet sich die Industrie nach dem Einbruch der Produktion Ende des vergangenen Jahres jetzt bereits wieder auf Wachstumskurs.

Die Umsätze der *Industrie* im In- und Ausland lagen zwar im ersten Quartal dieses Jahres noch

Tabelle 6:

Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland (ohne Berlin) und ausgewählte Entstehungs- und Nachfragekomponenten im Prognosezeitraum

- Veränderung gegenüber Vorjahr in %; Preise von 1995 -

	2001	2002	2003
Inländische Verwendungskomponenten:			
Privater Konsum	0,8	0,0	2,1
Anlageinvestitionen	-9,1	-4,0	0,4
Ausrüstungen und sonstige Anlagen ^a	-4,3	-4,0	4,5
Bauten	-12,3	-4,0	-2,5
davon:			
Wohnbauten	-16,8	-5,0	-2,5
Gewerbliche und Öffentliche Bauten	-8,3	-3,2	-2,6
Bruttoinlandsprodukt	-0,1	0,5	2,2
Bruttowertschöpfung:			
Produzierendes Gewerbe	-1,7	1,3	3,4
darunter:			
Verarbeitendes Gewerbe	5,3	4,2	7,0
Baugewerbe	-11,5	-3,5	-2,0
Handel, Gastgewerbe, Verkehr	2,5	1,2	2,8
Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	2,0	2,2	3,3
Öffentliche und private Dienstleister	-1,2	-0,6	0,0
Bruttowertschöpfung insgesamt	0,3	1,1	2,5
darunter:			
Unternehmen	0,9	1,7	3,5
Unternehmen ohne Bau	3,0	2,5	4,3

^a Einschließlich Berlin-Ost.

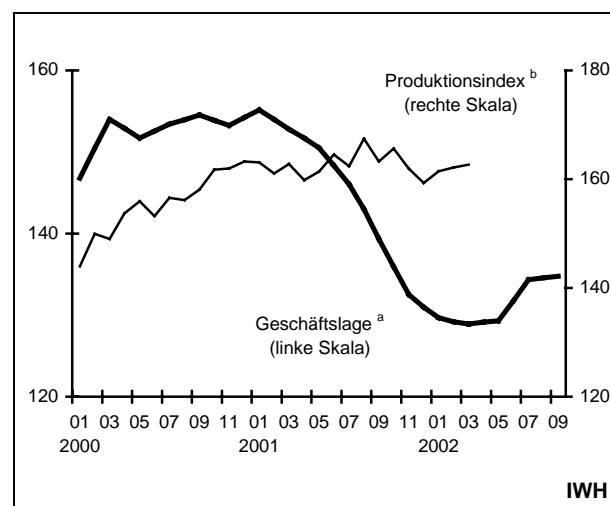
Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis VGR der Länder (Stand: März 2002); ifo-Investorenrechnung; Berechnungen und Prognose des IWH.

unter dem Niveau vor Jahresfrist. Schaltet man jedoch den Saisoneinfluss rechnerisch aus, so haben sie sich gegenüber dem Schlussquartal des vergangenen Jahres deutlich erhöht. Der Tiefpunkt ist überwunden, auch wenn die Entwicklung derzeit schwach verläuft. Auf die Beschleunigung des Wachstums in der zweiten Jahreshälfte deuten einige Frühindikatoren der amtlichen und nichtamtlichen Statistik hin. Die Ordertätigkeit signalisiert für die folgenden Monate eine weiter anziehende Nachfrage aus dem Ausland, insbesondere von Vorleistungsgütern sowie von Investitions- und Gebrauchsgütern (vgl. Anhang: Übersicht 1). Hier ragen die chemische Industrie, das Papiergewerbe, die Metallerzeugung und -bearbeitung, die Herstellung von Haushaltsgeräten, Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräten, von Geräten der Elektrizitätserzeugung sowie von Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik heraus. Auch die IWH-Umfragen in der ostdeutschen Industrie deuten nach einer Delle im Winterhalbjahr auf eine Erholung hin. Die Entwicklung des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes wird robust bleiben, auch wenn die Wachstumsrate im Durchschnitt dieses Jahres wegen der niedrigen Ausgangsposition geringer als im Vorjahr ausfallen dürfte.

Neben den Exporten werden die im späteren Verlauf dieses Jahres forcierte Investitionstätigkeit

Abbildung 3:

Geschäftslage im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe



^a Differenz aus den Prozentanteilen der positiven und negativen Urteile der befragten Unternehmen zur Geschäftslage, fortgeschrieben mit den Geschäftsaussichten für Juli und September 2002, um 100 Punkte verschoben und saisonbereinigt. – ^b Nachrichtlich: Saisonbereinigter Produktionsindex (1995=100).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Umfragen und Berechnungen des IWH (letzter Befragungsmonat: Mai 2002).

Tabelle 7:
Inlands- und Auslandsumsatz der ostdeutschen Industrie^a
- Veränderung gegenüber Vorjahreszeitraum in % -

Gütergruppe	1999	2000	2001	1. Vj. 2002	
				NBL	ABL
Inlandsumsatz	5,1	9,3	4,0	-0,5	-6,8
Vorleistungsgüter	5,7	15,3	1,0	-1,6	-8,5
Investitionsgüter	8,6	0,5	4,3	-1,0	-7,4
Gebrauchsgüter	3,5	7,3	6,0	-6,5	-7,5
Verbrauchsgüter	1,3	7,2	9,2	-2,8	-2,3
Auslandsumsatz	10,3	28,6	16,5	-1,1	-4,4
Vorleistungsgüter	11,6	35,0	17,8	2,2	-4,9
Investitionsgüter	11,3	25,0	15,9	-4,1	-3,7
Gebrauchsgüter	4,0	31,2	11,2	-1,8	0,9
Verbrauchsgüter	1,4	16,6	14,5	3,4	-8,0

^a Betriebe von Unternehmen des Bereichs Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden sowie Verarbeitendes Gewerbe mit 20 Beschäftigten und mehr in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle 8:
Exportquoten der ostdeutschen Industrie^a
- Anteil des Auslands- am Gesamtumsatz in % -

Gütergruppe	1999	2000	2001	1. Vj. 2002	
				NBL	ABL
Vorleistungsgüter	17,1	19,4	21,9	23,7	33,8
Investitionsgüter	30,6	35,4	37,9	37,8	56,4
Gebrauchsgüter	15,4	18,2	18,9	20,1	34,6
Verbrauchsgüter	7,1	7,7	8,0	7,8	19,7
Insgesamt	18,7	21,2	23,2	23,7	39,5

^a Betriebe von Unternehmen des Bereichs Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden sowie Verarbeitendes Gewerbe mit 20 Beschäftigten und mehr in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

und die Zunahme der privaten Konsumausgaben die Industrieproduktion anstoßen. Zwar haben die Unsicherheiten über die konjunkturelle Entwicklung zahlreiche Unternehmen veranlasst, ihre Investitionspläne für 2002 nach unten zu korrigieren, sodass es in diesem Jahr insgesamt nochmals zu einem Rückgang gegenüber dem Vorjahr kommt. Umfragen²⁶ signalisieren aber zumindest für das Verarbeitende Gewerbe eine wachsende Zahl von

²⁶ Vgl. Unternehmensumfrage des IWH im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands vom März 2002 und Investitionstest des ifo Institutes von 2002.

Unternehmen mit zunehmenden Investitionsvorhaben schon im laufenden Jahr. Laut IWH-Umfrage werden die ostdeutschen Investitionsgüter- und Gebrauchsgüterproduzenten die Modernisierung und Rationalisierung ihres Produktionsprozesses im späteren Verlauf des Jahres verstärkt in Angriff nehmen. Vor allem bei Großproduzenten von Vorleistungsgütern werden Produktionserweiterungen eine zunehmende Rolle spielen. Im kommenden Jahr wird sich diese Entwicklung fortsetzen, stimuliert auch durch die dann stärker anziehende Binnenkonjunktur. Im Jahresdurchschnitt wird die industrielle Wertschöpfung 2003 deutlich größer als in diesem Jahr sein und auf den Wachstumspfad vor der konjunkturellen Delle zurückkehren.

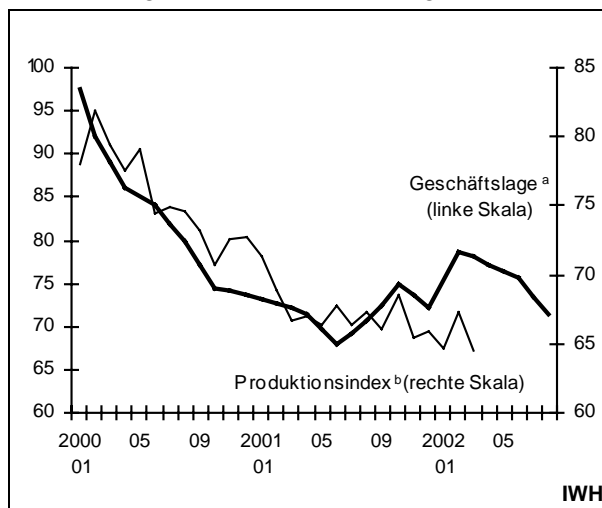
Die Talfahrt des ostdeutschen *Baugewerbes* wird im Prognosezeitraum anhalten, aber deutlich langsamer verlaufen. Das signalisieren für die nächsten Monate die amtlichen Konjunkturindikatoren, wie die Auftragseingänge und die Baugenehmigungen (vgl. Anhang: Übersicht 2), aber auch die IWH-Umfragen zur Geschäftsentwicklung. Nach allen zusammenfassenden Bauindikatoren schien die Abwärtsbewegung in der zweiten Jahreshälfte 2001 nahezu zum Stillstand gekommen zu sein, bei der Geschäfts- und Auftragslage war sogar eine leichte Bewegung nach oben erkennbar. Allerdings deuten die Verläufe der Frühindikatoren am aktuellen Rand und die prinzipiell unveränderten Fundamentalfaktoren – wie hohe Leerstandsquoten und nur schwache Impulse aus der gesamtwirtschaftlichen Expansion Ostdeutschlands – darauf hin, dass die Talsohle am Bau noch nicht erreicht ist.

Der Wohnungsbau erhält zwar Impulse von den in diesem Jahr in Kraft getretenen Maßnahmen zum „Stadtumbau Ost“. Stützend dürften sich auch die wieder stabilere Nachfrage im Einfamilienhausbau bei noch recht günstigen Zinsen und ein leichter Aufwärtstrend bei den Wohnungsmieten auswirken.²⁷ Angesichts der erheblichen Leerstandsproblematik und der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der ostdeutschen Wohnungsbaugesellschaften werden die Wohnungsbauinvestitionen aber alles in allem weiter fallen und dann um etwa 25% unter dem westdeutschen Pro-Kopf-Niveau liegen. Im gewerblichen Bau wird es wegen der nur allmählich erstarkenden Nachfrage aus dem Verar-

²⁷ Vgl. Presseinformation des Rings Deutscher Makler, April 2002. Neue Nachfrage entsteht hier aufgrund der wieder gestiegenen Bereitschaft der ostdeutschen Mieter, in Abhängigkeit von Wohnlage und -ausstattung höhere Mieten zu akzeptieren.

beitenden Gewerbe und dem Dienstleistungsgewerbe zu weiteren – obgleich an Tempo abnehmenden – Rückgängen kommen. Auch bei den öffentlichen Bauinvestitionen sind im Prognosezeitraum Einschränkungen zu erwarten. Zwar werden Anstöße von den Investitionsprogrammen der Bundesregierung zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ausgehen. Eine Kompensation für die anhaltende Investitionszurückhaltung der Gemeinden können sie aber angesichts deren finanzieller Deckungslücken nicht bieten. Die Bauinvestitionen pro Kopf werden 2003 das westdeutsche Niveau um 80% übertreffen, im Jahr 2000 waren sie noch doppelt so hoch.

Abbildung 4:
Geschäftslage im ostdeutschen Baugewerbe



^a Differenz aus den Prozentanteilen der positiven und negativen Urteile der befragten Unternehmen zur Geschäftslage, fortgeschrieben mit den Geschäftsaussichten für August 2002, um 100 Punkte verschoben und saisonbereinigt. – ^b Nachrichtlich: Saisonbereinigter Produktionsindex (1995=100). Da diese Angabe für das Ausbaugewerbe nicht vorliegt, wird hilfsweise auf den vom Statistischen Bundesamt berechneten Produktionsindex des Bauhauptgewerbes zurückgegriffen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Umfragen und Berechnungen des IWH (letzter Befragungsmonat: Juni 2002).

In den Jahren 2002 und 2003 wird die Bruttowertschöpfung des Baugewerbes im Sog des allmählich abflachenden Nachfragerückgangs mit 3,5% bzw. 2% weniger sinken als davor. Unter der Voraussetzung, dass die ostdeutsche Wirtschaft wieder stärker wächst, kann die bisherige Abwärtsentwicklung in den Folgejahren – wegen zunehmender Impulse aus der gewerblichen Wirtschaft und gestützt von Einkommenszuwächsen auch bei den privaten Haushalten – von einer verhaltenen Erholung der Baunachfrage abgelöst werden. Hier ist unterstellt, dass das Engagement von Bund, Ländern und Gemeinden zur Erneuerung

der Infrastruktur in Ostdeutschland keine gravierenden Einschnitte erfährt. Dies schließt eine Umsetzung des Solidarpaktes II ab 2005 ein, bei der die Mittel tatsächlich in die vorgesehenen investiven Verwendungen gelenkt werden.

Nach einem verhaltenen Start ist vom privaten *Dienstleistungssektor* in diesem Jahr eine leichte Ausweitung des Leistungsangebots zu erwarten. Insbesondere die unternehmensnahen Anbieter, wie Softwareentwickler, EDV-Dienstleister, Wirtschaftsprüfer und -berater werden im Zuge der allgemeinen konjunkturellen Belebung ihre wirtschaftlichen Aktivitäten wieder verstärken. Im Bereich Handel und Gastgewerbe wird der Umschwung allerdings erst mit der Aufhellung des Konsumentenvertrauens in der zweiten Jahreshälfte greifen. Für die wirtschaftliche Belebung bei den Dienstleistern sprechen auch Umfrageergebnisse, wonach im zweiten Quartal die Nachfrage- und Umsatzerwartungen auch bei ostdeutschen Firmen deutlich über denen im ersten Quartal dieses Jahres liegen.²⁸

Der positive Trend wird sich im Großen und Ganzen im nächsten Jahr fortsetzen. Insbesondere die konsumnahen Anbieter werden von der erstarkten Zunahme des privaten Verbrauchs profitieren. Dagegen werden baunahe Dienstleister, wie der Handel und Transport von Baustoffen, die Architekten, Ingenieur- und Vermessungsbüros, Unternehmen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft und die einschlägigen Finanzdienstleister auch dann noch unter der Schrumpfung des Baunachfrage leiden. Das Rückschlagpotential dürfte allerdings allmählich ausgeschöpft sein.

Die Wertschöpfung in den privaten Dienstleistungsbereichen insgesamt wird in diesem Jahr um weniger als 2% steigen. Im kommenden Jahr wird das Wachstum vor allem mit der Erholung im konsumnahen Bereich zwar stärker anziehen, die hohe Dynamik während der neunziger Jahre wird aber nicht erreicht werden. Mit der Sättigung des Nachholbedarfs scheinen die Aufbaujahre mit überdurchschnittlichem Wachstum vorüber zu sein.

Rückgang der Erwerbstätigkeit läuft aus

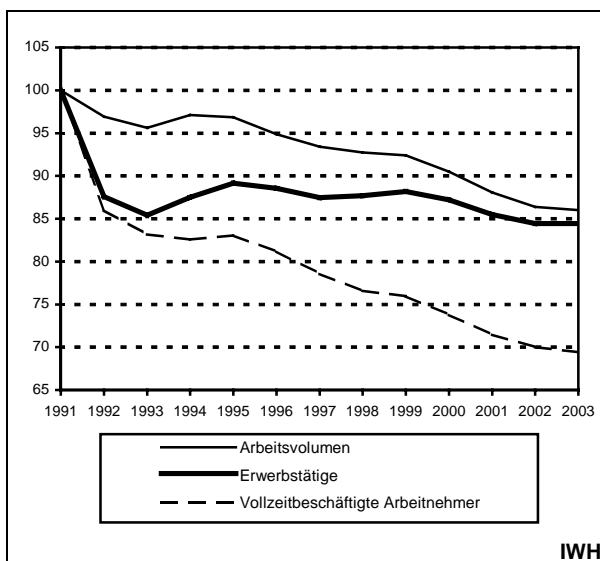
Die Beschäftigungssituation hat sich im Jahr 2001 wegen der ausgeprägten Nachfrage- und Produktionsschwäche weiter verschlechtert. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm gegenüber dem Vorjahr um

²⁸ VANBERG, M.: Die Dienstleister der Informationsgesellschaft sind optimistisch. in: ZEW Branchenreport, April 2002, S. 4.

knapp 120 000 Personen bzw. 2% ab. Der gesamtwirtschaftliche Arbeitseinsatz sank sogar um 2,7%, da sich der Rückgang auf Vollzeitarbeitsplätze konzentrierte. Dem stand eine Zunahme von Teilzeitarbeitsplätzen und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen gegenüber, die jedoch zu gering blieb, um den Verlust an Vollzeitplätzen zu kompensieren.

Der stärkste Beschäftigungsabbau vollzog sich erneut im Baugewerbe, in dem per saldo 95 000 Arbeitsplätze verloren gingen. Das entspricht einem Rückgang der Beschäftigung in diesem Wirtschaftsbereich um fast 12%. Aber auch im öffentlichen Sektor sowie im Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr schrumpfte die Beschäftigung. Dagegen wurde bei den unternehmensnahen Dienstleistern der Personalbestand um 17 000 Personen gegenüber dem Vorjahr aufgestockt. Im Verarbeitenden Gewerbe nahm – auch begünstigt durch die sinkende Lohnkostenbelastung der Produktion – die Beschäftigung wieder etwas zu.

Abbildung 5:
Erwerbstätigkeit und Arbeitsvolumen von 1991 bis 2003 in Ostdeutschland
- 1991 = 100 -



Quellen: Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder (Stand: März 2002); IAB; Berechnungen und Prognose des IWH.

Die Lage am Arbeitsmarkt hat sich auch infolge der Rückführung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen geändert. Im Jahr 2001 waren 57 000 Personen weniger in Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und traditionellen Strukturanpassung tätig als im Jahr zuvor. Die Unterbeschäftigung einschließlich der registrierten Arbeitslosigkeit

ging trotz des massiven Beschäftigungsabbaus zurück. Der Grund liegt bei der fortgesetzten Abnahme der Erwerbsneigung.

Tabelle 9:
Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftsbereichen in Ostdeutschland^a

- Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in % -

	2001	2002	2003
Produzierendes Gewerbe	-5,4	-2,4	-0,3
darunter:			
Verarbeitendes Gewerbe	0,4	0,0	1,1
Baugewerbe	-11,9	-5,3	-2,0
Handel, Gastgewerbe, Verkehr	-0,9	-1,7	-0,2
Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	2,4	2,0	2,9
Öffentliche und private Dienstleister	-0,7	-1,0	-0,3
Erwerbstätigkeit insgesamt ^b	-2,0	-1,2	0,1

^a Ohne Berlin. – ^b Einschließlich der geförderten Personen in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen.

Quellen: Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder (Stand: März 2002); Berechnungen und Prognose des IWH.

Im Zuge der anhaltend schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird die Zahl der Erwerbstätigen in diesem Jahr nochmals um 71 000 Personen bzw. 1,2 % abnehmen. Wie im Vorjahr konzentriert sich der Personalabbau auf das Baugewerbe, den Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie den öffentlichen Sektor. Zudem werden nochmals 30 000 Personen weniger in Arbeitsbeschaffungs- und traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen gefördert werden.

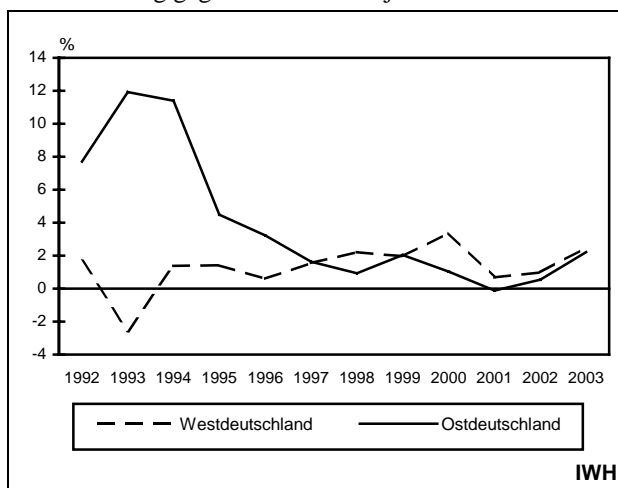
Erst im kommenden Jahr, wenn die gesamtwirtschaftliche Produktion wieder etwas kräftiger expandiert, wird der Beschäftigungsrückgang allmählich auslaufen. Im Baugewerbe wird er sich jedoch – wenn auch abgeschwächt – fortsetzen; im Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr wird er zum Stillstand kommen. Die unternehmensnahen Dienstleister werden ihren Personalbestand weiter aufstocken, im Verarbeitenden Gewerbe wird wieder Beschäftigung aufgebaut werden. Alles in allem werden sich Auf- und Abbautendenzen beim Personal 2003 etwa die Waage halten.

Fazit: Auseinanderdriften wird gestoppt

Der ostdeutsche Unternehmenssektor hat trotz der gesamtwirtschaftlichen Produktionsschwäche im vergangenen Jahr den Aufbaupfad nicht verlassen. Die Krise am Bau hat zwar zu deutlichen Wachstumsverlusten geführt, den Aufwärtstrend konnte

sie jedoch nicht umkehren. Vor allem dank ihrer gefestigten Wettbewerbsposition werden die Industrieunternehmen auch in diesem und im nächsten Jahr dem Pfad des Aufschwungs folgen. Damit diese Tendenz erstarkt, sollten die im Verarbeitenden Gewerbe erzielten Fortschritte in der Gesamtwirtschaft Schule machen. Das sind innovative und attraktive Güterangebote bei steigender Produktivität und beschäftigungsorientierten, maßvollen Lohnanhebungen. Mit dem allmählichen Abklingen der Kapazitätsanpassung schwächt sich auch die bremsende Wirkung des Baugewerbes auf die Gesamtwirtschaft ab. Unter Ausklammerung der Sonderentwicklungen im Baugewerbe werden die Unternehmen Anschluss an das Wachstum in Westdeutschland halten.

Abbildung 6:
Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts in Ost- und in Westdeutschland^a
- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % -



^a Ostdeutschland und Westdeutschland jeweils ohne Berlin.

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (Stand: März 2002);
Berechnungen und Prognose des IWH.

Mit der Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität steigen im kommenden Jahr wieder die Chancen, im Wachstumstempo zu Westdeutschland aufzuschließen. Auch das Defizit in der regionalen „Leistungsbilanz“ wird weiterhin abgebaut und dürfte 2003 „nur“ ein Drittel des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts betragen. Im Jahr 1995 lag es bei 54%. Der Defizitabbau vollzieht sich bei wachsender Produktion, dazu sinkt die Inlandsnachfrage in diesem Jahr erneut etwas und wird erst im nächsten Jahr wieder zunehmen. Allerdings geschieht dies bei steigender Konsumquote des Bruttoinlandsprodukts.

Tabelle 10:

Ausgewählte Pro-Kopf-Größen im Ost-West-Vergleich

- Niveaurelation je Einwohner in jeweiligen Preisen, Alte Länder = 100 -

	1995	2001	2002	2003
Bruttoinlandsprodukt	60	62	62	62
Verfügbare Einkommen	79	83	83	84
Privater Konsum	79	84	84	84
Ersparnis	71	72	74	75

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder; Berechnungen und Prognose des IWH.

Das Vorauseilen des Konsums in Ostdeutschland zeigt sich auch beim Vergleich mit westdeutschen Pro-Kopf-Größen. Während der Aufholprozess hinsichtlich der Pro-Kopf-Produktion bei 62% verharret, liegt die Angleichung bei Konsum und Einkommen vor allem aufgrund der Transferzahlungen von West nach Ost bereits bei rund 84%. Im Jahr 1991 lag die Relation bei knapp 60%. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass das Verbraucherpreisniveau in den neuen Bundesländern in einigen Ausgabegruppen, wie Nahrungsmittel, Bekleidung, Güter der Haushaltsführung und Mieten nach wie vor niedriger als im Westen ist, ergibt sich für Ostdeutschland im Jahr 2001 ein Kaufkraftgewinn von reichlich 6% (vgl. Anhang: Tabelle 3). Dieser Vorteil hat sich in den letzten Jahren, insbesondere durch die Anpassung der Mieten an Marktpreise, stetig verringert. Im Jahr 1995 betrug er noch rund 11%. Unter Einbeziehung des Kaufkraftunterschiedes hatten die Ostdeutschen 2001 im Durchschnitt pro Kopf ein Einkommen zur Verfügung, das rund 90% des Einkommens eines Westdeutschen entsprach.

Arbeitskreis Konjunktur Ostdeutschland

Udo Ludwig (Udo.Ludwig@iwh-halle.de)

Hans-Ulrich Brautzsch, Ruth Grunert,

Ingrid Haschke und Brigitte Loose

Anhang

Tabelle 1:

Reale Bruttowertschöpfung und Erwerbstätige in Ostdeutschland (ohne Berlin) nach Wirtschaftsbereichen von 1995 bis 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bruttowertschöpfung	<i>in Millionen Euro (Preise von 1995)</i>						
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	4 348	4 496	4 790	5 228	5 542	5 348	5 808
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	28 868	31 526	32 776	34 042	34 992	38 078	39 631
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	1 739	1 579	1 287	1 288	1 234	...	...
Verarbeitendes Gewerbe	21 582	23 212	25 390	26 770	27 718	30 375	31 996
Energie- und Wasserversorgung	5 547	6 735	6 099	5 984	6 040	...	...
Baugewerbe	31 736	31 267	30 087	26 978	24 717	22 645	20 041
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	30 573	31 170	31 404	32 350	35 496	36 388	37 304
Handel, Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern	18 183	18 787	18 421	18 732	19 422	...	...
Gastgewerbe	2 404	2 216	2 125	2 012	2 039	...	...
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	9 985	10 168	10 859	11 605	14 036	...	...
Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	38 821	41 926	44 720	47 772	49 513	51 345	52 380
Kredit- und Versicherungsgewerbe	5 674	6 141	6 888	7 280	8 182	...	...
Grundstückswesen, Vermietung, Unternehmensdienstleister	33 147	35 785	37 832	40 492	41 330	...	...
Öffentliche und private Dienstleister	54 111	54 860	55 664	55 672	56 282	56 164	55 469
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialvers.	17 316	17 615	17 755	18 068	17 855	...	...
Erziehung und Unterricht; Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen; Sonstige öffentliche und private Dienstleister; Häusliche Dienste	36 795	37 245	37 909	37 604	38 427	...	...
Bruttowertschöpfung insgesamt	188 457	195 246	199 442	202 041	206 542	209 968	210 633
Erwerbstätige	<i>in 1 000 Personen</i>						
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	240	226	224	225	220	208	194
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	1 021	983	964	967	947	949	949
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	39	31	25	22	19	15	
Verarbeitendes Gewerbe	905	880	870	879	865	875	879
Energie- und Wasserversorgung	77	72	68	66	63	59	
Baugewerbe	1 049	1 019	971	905	869	800	705
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	1 356	1 364	1 371	1 389	1 414	1 422	1 408
Handel, Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern	786	798	815	821	836	835	
Gastgewerbe	191	202	207	227	240	247	
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	379	365	350	340	338	340	331
Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	559	583	606	649	682	708	725
Kredit- und Versicherungsgewerbe	120	119	120	122	122	123	126
Grundstückswesen, Vermietung, Unternehmensdienstleister	439	464	485	527	560	585	599
Öffentliche und private Dienstleister	1 823	1 831	1 800	1 815	1 852	1 830	1 818
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialvers.	529	533	518	518	512	501	493
Erziehung und Unterricht; Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen; Sonstige öffentliche und private Dienstleister; Häusliche Dienste	1 294	1 298	1 282	1 297	1 340	1 329	1 325
Erwerbstätige insgesamt	6 048	6 008	5 936	5 950	5 983	5 917	5 799

Quellen: Arbeitskreise „VGR der Länder“ und „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ (Rechenstand: März 2002).

Tabelle 2:

Bruttoinlandsprodukt Ostdeutschlands (ohne Berlin) und ausgewählte Nachfragekomponenten 1991 bis 2001

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	<i>in Millionen Euro (jeweilige Preise)</i>										
Bruttoinlandsprodukt	104 555	132 987	162 770	187 987	200 821	209 269	214 032	217 708	222 982	223 874	227 798
Privater Konsum	101 300	114 161	127 525	135 651	145 690	153 325	156 730	160 347	166 456	170 919	175 651
Staatskonsum	39 723	48 436	55 441	60 939	63 962	64 991	63 864	64 578	66 034	65 387	65 036
Anlageinvestitionen	46 322	65 027	79 460	96 697	99 370	93 735	88 582	84 821	82 024	78 014	70 660
Inlandsverwendung	187 345	227 624	262 427	293 287	309 022	312 051	309 176	309 746	314 515	314 320	311 347
Saldo	-82 790	-94 637	-99 657	-105 300	-108 201	-102 782	-95 144	-92 038	-91 533	-90 446	-83 549
	<i>in Millionen Euro (Preise von 1995)</i>										
Bruttoinlandsprodukt	143 106	154 149	172 537	192 210	200 820	207 299	210 697	212 676	217 022	219 276	219 007
Privater Konsum	132 611	132 665	134 668	138 559	145 690	150 057	149 889	151 421	156 765	158 809	160 065
Staatskonsum	51 336	57 248	59 876	63 532	63 962	64 231	62 946	63 368	64 543	63 662	63 074
Anlageinvestitionen	50 845	68 783	81 715	98 083	99 370	94 105	89 024	85 347	84 044	80 015	72 698
Inlandsverwendung	234 792	258 696	276 259	300 175	309 022	308 393	301 858	300 136	305 352	302 486	295 837
	<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in %</i>										
Bruttoinlandsprodukt		7,7	11,9	11,4	4,5	3,2	1,6	0,9	2,0	1,0	-0,1
Privater Konsum		0,0	1,5	2,9	5,1	3,0	-0,1	1,0	3,5	1,3	0,8
Staatskonsum		11,5	4,6	6,1	0,7	0,4	-2,0	0,7	1,9	-1,4	-0,9
Anlageinvestitionen		35,3	18,8	20,0	1,3	-5,3	-5,4	-4,1	-1,5	-4,8	-9,1
Inlandsverwendung		10,2	6,8	8,7	2,9	-0,2	-2,1	-0,6	1,7	-0,9	-2,2

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Aktualisierung bzw. Fortschreibung des IWH.

Tabelle 3:

Kaufkraftparitäten (KKP) 1991 bis 2001 in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland

	Warenkorb 1995 in (%) ^a		Kaufkraftparität (ABL=100)					
Ausgaben nach Gruppen	ABL	NBL	1991	1993	1995	1997	1999	2001
Nahrungsmittel, Getränke	16,74	19,61	93,6	92,2 ^b	91,4	91,3	91,2	92,1
Bekleidung, Schuhe	6,77	7,00	101,9	98,6 ^b	97,0	96,2	95,6	93,0
Wohnungsmieten	23,37	17,80	18,8	66,6 ^c	72,3 ^c	86,0 ^c	89,3 ^c	92,0 ^{c,d}
Energie, Wasser	5,33	6,51	70,6	93,9 ^b	90,1	92,5	93,4	93,8
Haushaltsführung	6,65	8,47	97,6	95,5 ^b	93,9	93,3	92,8	92,1
Gesundheit, Körperpflege	3,64	1,88	61,3	86,3 ^b	96,4	102,8	101,0	104,2
Verkehr, Nachrichten	15,95	16,68	93,3	96,0 ^b	96,2	96,7	96,9	97,2
Bildung, Unterhaltung	10,66	11,99	92,2	93,9 ^b	97,4	99,2	99,2	100,3
Persönliche Ausstattung	10,89	10,07	91,4	95,3 ^b	97,9	98,8	98,9	98,7
KKP _(gekreuzter Warenkorb)			63,3	87,9	90,3	93,5	94,2	94,1
Kaufkraftvorteil (in %)^c			58,0	13,8	10,7	7,0	6,2	6,3
KKP _(gekreuzter Warenkorb, wenn Parität der Miete = 1)			92,6	95,5	95,9	96,5	96,4	95,7

^a Für die Bestimmung der mittleren Kaufkraftparität (KKP_{gekreuzter Warenkorb}) wird ein konstanter Warenkorb – der des Jahres 1995 – als Gewichtung verwendet. – ^b Parität der Ausgabengruppe aus dem „50 Städtevergleich“ des Statistischen Bundesamtes im Jahr 1993. – ^c Parität der Wohnungsmiete je m² der Bruttokaltmiete aus DIW-Gutachten auf Basis des SOEP. – ^d Für die Parität der Bruttokaltmiete im Jahr 2001 wurden die Werte des SOEP aus dem Jahr 1999 (89,3) fortgeschätzt. – ^e Preisvorteil in Ostdeutschland im Vergleich zu einer hypothetischen Einkommensverwendung in Westdeutschland.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH (Methodik in: IWH, Wirtschaft im Wandel 1/1997).

Tabelle 4:
Warenexport der neuen Bundesländer nach Regionen und Warengruppen

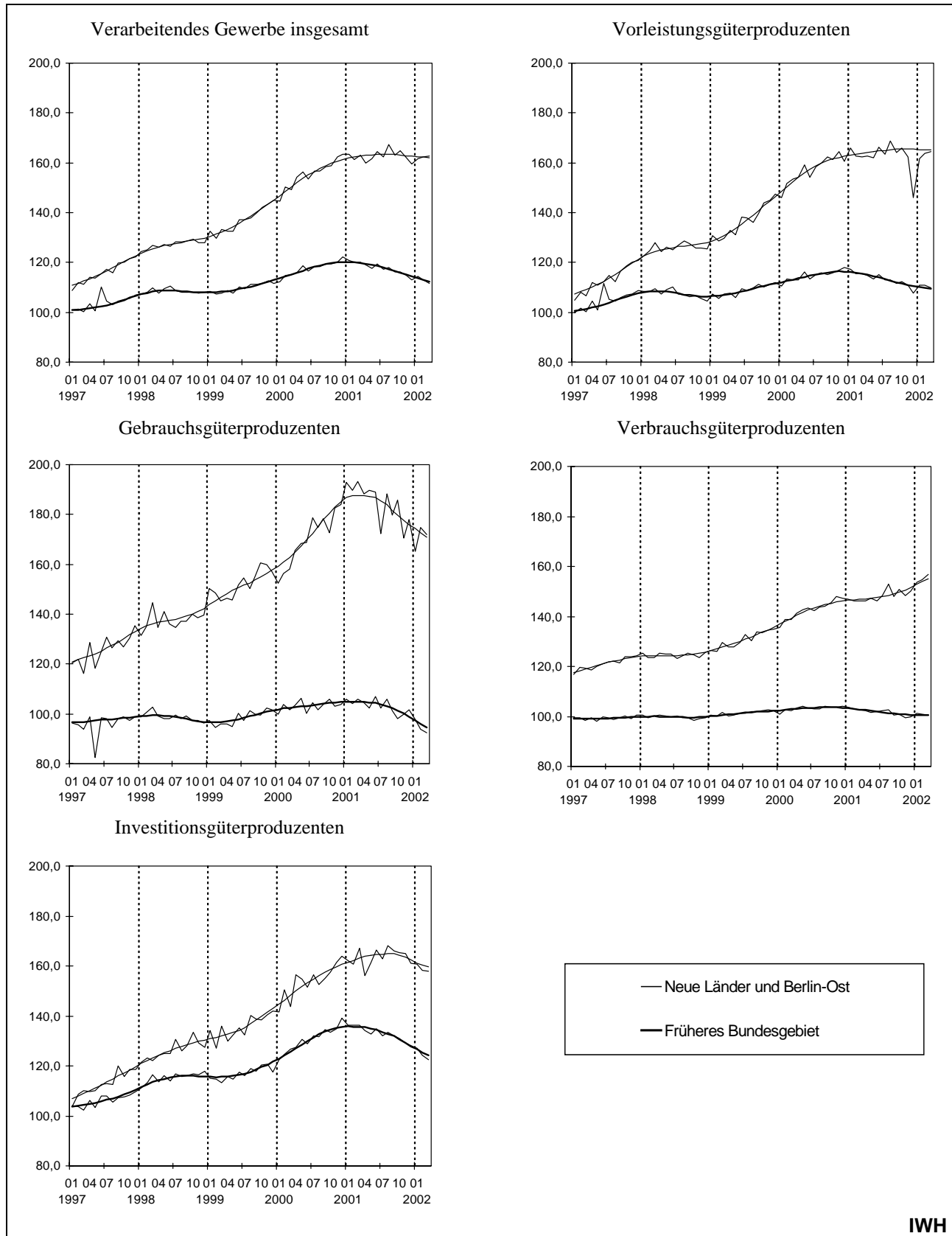
	2001		1999	2000	2001
	Mrd. Euro	Anteil in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %		
Ausfuhr gesamt	29,0	100,0	6,3	24,2	17,2
	<i>nach Regionen</i>				
Europa	19,9	68,6	-0,2	17,8	12,6
darunter:					
Europäische Union	12,8	44,1	4,2	14,8	6,5
darunter:					
Frankreich	1,9	6,6	11,2	10,0	6,3
Niederlande	1,6	5,5	-12,9	16,3	2,4
Italien	2,1	7,2	-2,0	17,9	21,7
Großbritannien	1,8	6,2	4,5	17,1	-11,3
Polen	1,5	5,2	1,7	41,4	4,0
Tschechische Republik	1,4	4,8	18,1	29,4	32,6
Slowakei	0,4	1,4	-39,1	67,4	62,3
Ungarn	0,5	1,7	-5,2	26,2	48,9
Russland	0,7	2,4	-40,7	-11,9	19,6
Amerika	4,9	16,9	39,7	64,2	38,6
darunter: USA	4,0	13,8	53,3	95,0	40,8
Asien	3,4	11,7	28,9	28,9	16,6
darunter: Südostasien	1,0	3,4	48,7	49,2	32,9
Japan	0,6	2,1	44,0	23,3	2,9
China	0,6	2,1	29,9	25,5	13,6
Übrige Länder	0,8	2,8	25,0	21,8	30,4
	<i>nach Warengruppen</i>				
Ernährungswirtschaft	2,5	8,6	-1,3	13,8	13,2
Gewerbliche Wirtschaft	26,5	91,4	7,2	25,3	17,6
davon:					
Rohstoffe	0,2	0,7	7,1	23,6	-9,3
Halbwaren	2,0	6,9	-0,1	34,9	-1,2
Fertigwaren	24,3	83,8	7,9	24,5	19,8
darunter:					
Kraftfahrzeuge und sonstige Fahrzeuge	6,5	22,4	9,5	15,6	23,0
Elektrotechnische Erzeugnisse	3,6	12,4	9,6	16,5	22,4
Maschinenbauerzeugnisse	2,5	8,6	4,0	2,1	11,9
Pharmazeutische und chemische Erzeugnisse	1,2	4,1	7,1	20,4	39,8

Quellen: Statistische Landesämter; Berechnungen des IWH.

Übersicht 1: Industrie

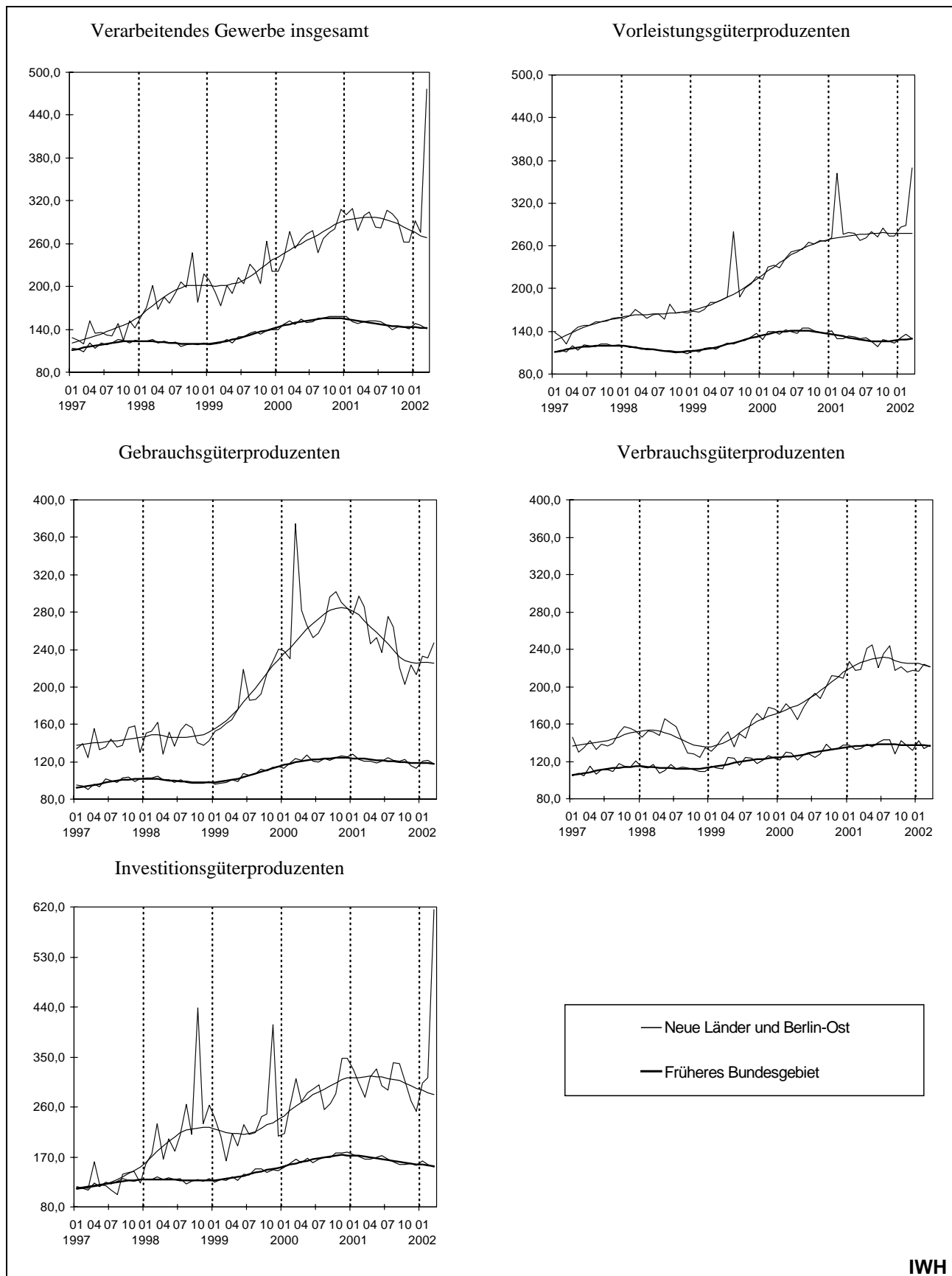
Produktionsindex im Verarbeitenden Gewerbe Ost- und Westdeutschlands

- 1995 = 100; kalender- und saisonbereinigte Werte und Trend (glatte Komponente) -



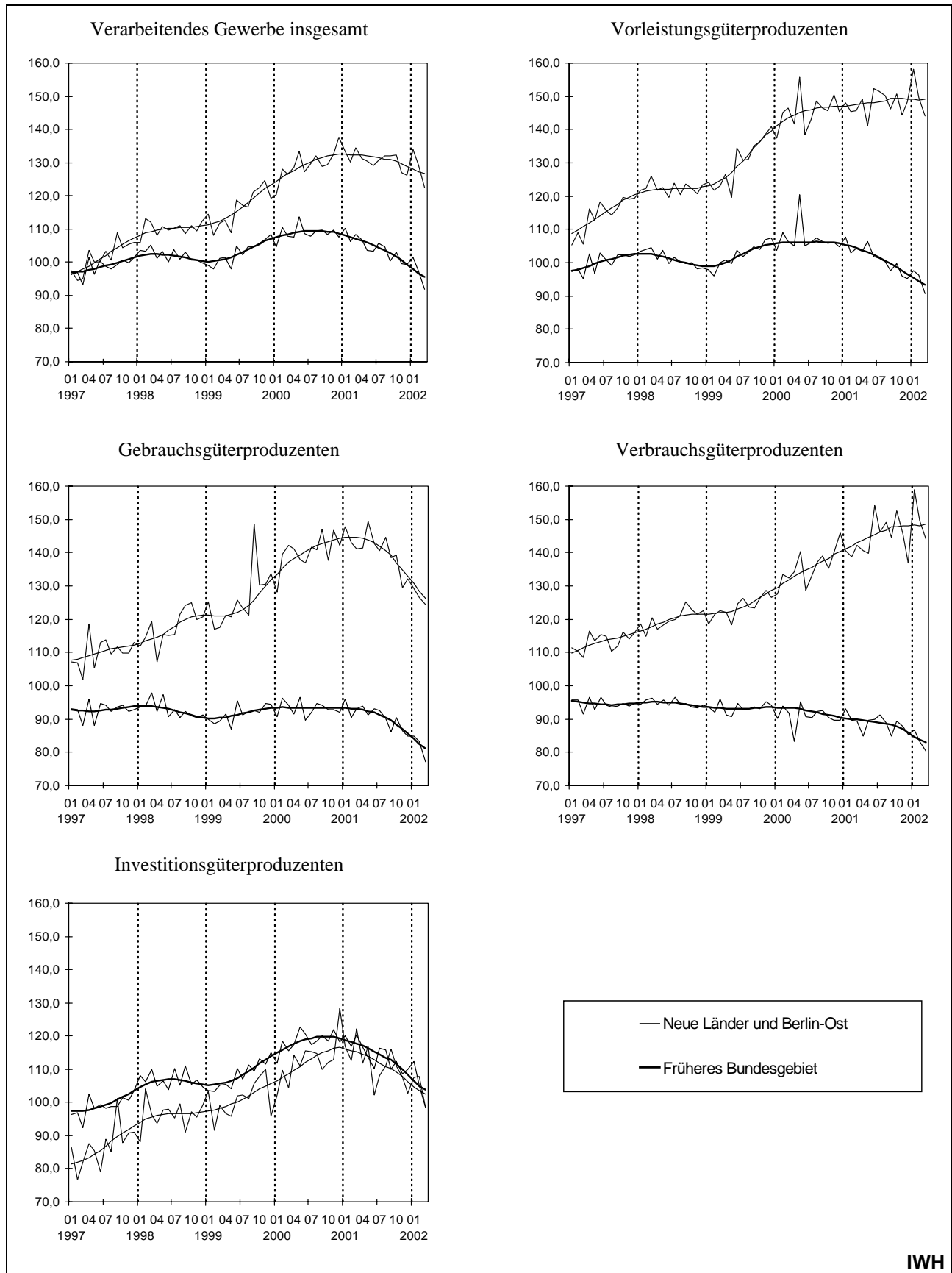
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Index des Auftragseingangs aus dem Ausland im Verarbeitenden Gewerbe Ost- und Westdeutschlands
 - 1995 = 100; saisonbereinigte Werte und Trend (glatte Komponente) -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

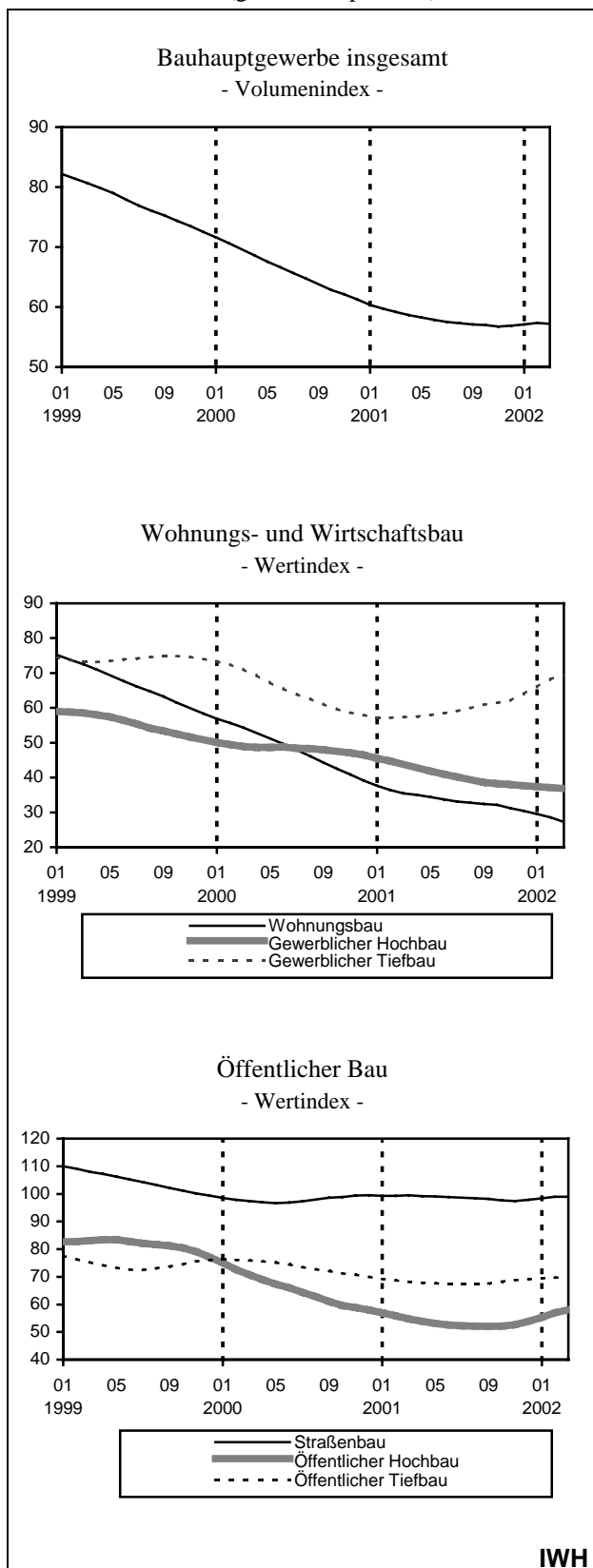
Index des Auftragseingangs aus dem Inland im Verarbeitenden Gewerbe Ost- und Westdeutschlands
 - 1995 = 100; saisonbereinigte Werte und Trend (glatte Komponente) -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

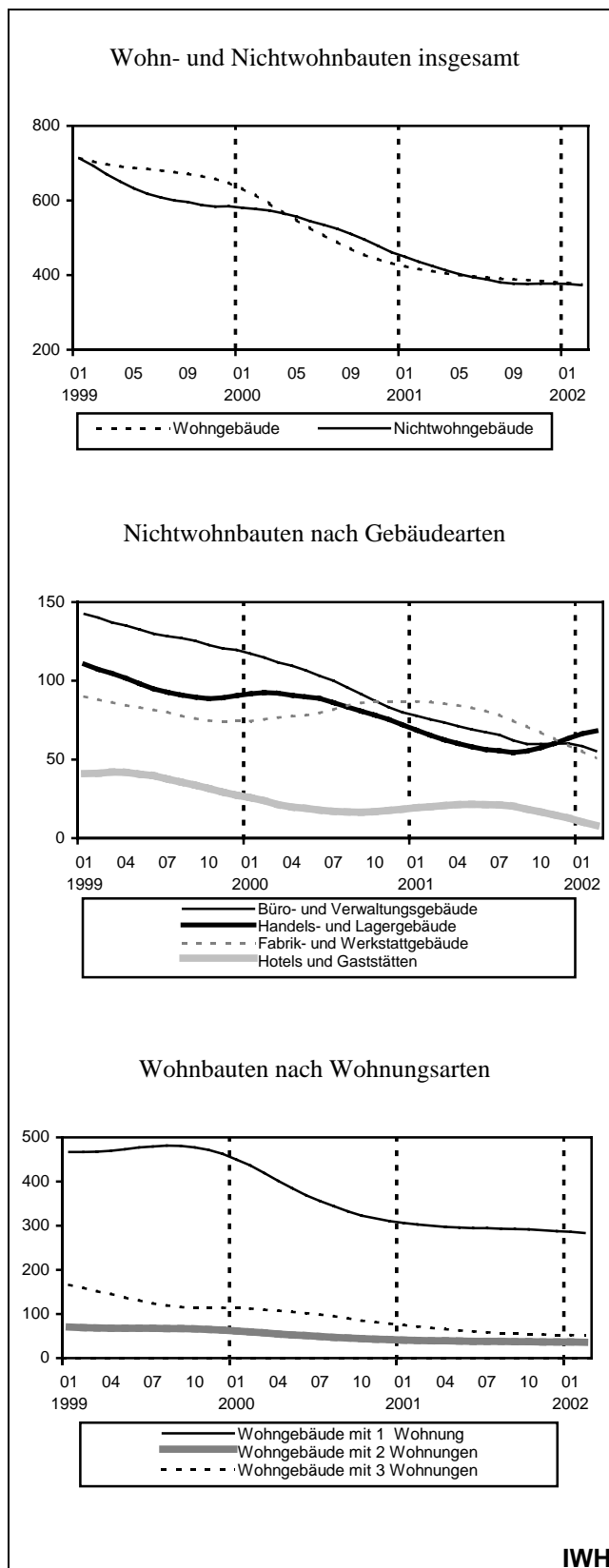
Übersicht 2: Baugewerbe

Index des Auftragseingangs im ostdeutschen
Bauhauptgewerbe
- 1995 = 100; Trend (glatte Komponente) -



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Baugenehmigungen in Ostdeutschland
- Veranschlagte Kosten des Bauwerks in Mio. Euro;
Trend (glatte Komponente) -



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Konsequenzen der EU-Erweiterung für die Regionalförderung in Ostdeutschland

Die EU-Erweiterung wirkt sich auf den Status der Regionen aus, die derzeit im Rahmen der EU-Regionalpolitik gefördert werden. Voraussichtlich werden zahlreiche Regionen in der kommenden Programmperiode ihren Ziel-1-Status verlieren und entsprechend auf Fördermittel verzichten müssen. Über diesen bereits in der Öffentlichkeit diskutierten Aspekt hinaus ist damit zu rechnen, dass die EU für dieselben Regionen die maximal zulässigen Beihilfesätze absenken wird. Hiervon betroffen sind auch die meisten Regionen der ost-deutschen Flächenländer. Ein „phasing out“ für die betroffenen Ziel-1-Gebiete könnte die Umstellung erleichtern. Gleichzeitig sollte schon jetzt durch eine Beschleunigung des Infrastrukturausbaus damit begonnen werden, die regionalen Standortnachteile deutlich zu reduzieren, um damit auf die voraussichtliche Senkung der Regionalbeihilfesätze zu reagieren.

In den nächsten Jahren wird die EU voraussichtlich eine bedeutende Zahl von Ländern aufnehmen. Insgesamt 13 Länder (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, die Türkei, Ungarn und Zypern) haben die EU-Mitgliedschaft beantragt. Zwischen zwölf dieser Staaten und der EU laufen derzeit Beitrittsverhandlungen,²⁹ wobei für zehn Staaten die Verhandlungen soweit fortgeschritten sind, dass der Beitritt bereits 2004 erfolgen kann, vorausgesetzt, die Verhandlungen werden dem bisherigen Ablauf entsprechend weitergeführt. Lediglich die Aufnahme von Bulgarien und Rumänien ist nach dem derzeitigen Stand vor 2007 äußerst unwahrscheinlich.³⁰

Die zu erwartende EU-Erweiterung hat zur Folge, dass das durchschnittliche BIP pro Kopf in der EU sinken wird. Nach Berechnungen der EU auf Basis der Zahlen von 1999 würde das durchschnittliche BIP pro Kopf bei einer Aufnahme der oben genannten zehn Beitrittskandidaten (ohne Bulgarien, Rumänien und Türkei) von 21 257 Euro

um ca. 13% auf 18 423 Euro sinken, bei einer Aufnahme der zwölf Beitrittskandidaten sogar um 18% auf 17 345 Euro.³¹

Damit hat eine Erweiterung auch erhebliche Auswirkungen auf viele strukturschwache Regionen der EU,³² die bisher im Rahmen der europäischen Regionalpolitik gefördert werden. Zum einen kann erwartet werden, dass, wie schon vielfach diskutiert, eine weitreichende Veränderung der Ziel-1-Gebiete erfolgt. Zum anderen ist damit zu rechnen, dass die EU die zulässigen Regionalbeihilfehöchstsätze für zahlreiche Regionen reduziert. Anliegen des Artikels ist es, beide Aspekte am Beispiel der neuen Bundesländer (unter der Annahme eines Fortbestandes der heutigen EU-Regelungen) näher zu konkretisieren und damit vor allem den in der bisherigen Diskussion vernachlässigten Aspekt der Anpassung der Regionalbeihilfehöchstsätze stärker ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken. Im Anschluss daran soll der Frage nachgegangen werden, welche politischen Implikationen sich daraus für die Regionalförderung in Ostdeutschland ergeben.

Regionen verlieren ihren Förderstatus trotz unveränderter regionaler Problemlagen

Im Rahmen der EU-Strukturfonds fördert die EU prioritär Regionen mit Entwicklungsrückstand auf der NUTS-2-Ebene,³³ sogenannte Ziel-1-Gebiete. Förderkriterium ist ein regionales BIP pro Kopf von weniger als 75% des Gemeinschaftsdurch-

³¹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel 30.01.2002, statistischer Anhang Tabelle 5.

³² Aufgrund des aktuellen Standes werden im Artikel im Wesentlichen die Auswirkungen einer Erweiterung um zehn Mitgliedsstaaten diskutiert. Allerdings besteht derzeit durchaus die Möglichkeit, dass nicht alle dieser Beitrittskandidaten auch bis 2007 der EU beitreten.

³³ NUTS-2-Regionen sollen nach den Vorstellungen von EUROSTAT, die in einem Entwurf zur Regelung zur Regionsabgrenzung enthalten sind, eine Bevölkerungszahl haben, die zwischen 800 000 und 3 Mio. liegt. In Deutschland bilden die Regierungspräsidien oder teilweise die Länder die NUTS-2-Ebene. Vgl. EUROSTAT: Regio database. Reference guide, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2001, S. 11 und S. 128-137.

²⁹ Die Türkei hat die EU-Mitgliedschaft beantragt. Verhandlungen wurden bisher jedoch noch nicht aufgenommen.

³⁰ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel 30.01.2002, S. 8.

Tabelle 1:
Zahl der Ziel-1-Gebiete nach Mitgliedsstaaten der EU 15

Mitgliedsstaaten	im Status quo (Programmperiode 2000-2006)	Bei Erweiterung der EU ^a	
		um zehn Staaten	um zwölf Staaten
Deutschland	9	2	1
Finnland	3	0	0
Frankreich	4	4	4
Griechenland	13	9	7
Großbritannien	4	1	0
Italien	6	4	1
Irland	1	0	0
Österreich	1	0	0
Portugal	6	4	4
Schweden	3	0	0
Spanien	10	5	2
Summe	60	29	19

^a Zahl der NUTS-2-Regionen mit weniger als 75% des durchschnittlichen BIP/Kopf der EU (in KKS, Stand 1999).

Quelle: Europäische Kommission: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel 30.01.2002, statistischer Anhang, Tabelle 7a, 7b, 9 und Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 194 vom 1.7.1999, S. 3.

schnitts.³⁴ Im Jahr 1999 lag das BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS) in 46 Regionen unter der 75%-Schwelle. Des Weiteren sind 14 weitere Regionen Ziel-1-Gebiete,³⁵ sodass in der Programmperiode 2000-2006 insgesamt 60 Regionen in Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Irland, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien unter dem Ziel 1 gefördert werden.³⁶ Eine EU-Erweiterung führt aufgrund des bereits oben erläuterten statistischen Effektes eines sinkenden Gemeinschaftsdurchschnittes dazu, dass viele dieser Ziel-1-Gebiete voraussicht-

lich oberhalb dieser Schwelle liegen werden und damit aus der Ziel-1-Förderung herausfallen. Eine EU-Erweiterung um zehn Staaten würde bewirken, dass nur noch 29 der bisher geförderten Regionen das Ziel-1-Kriterium unterschreiten, wenn man die BIP-Werte von 1999 heranzieht. Bei einer Erweiterung um zwölf Staaten würden sogar nur noch 19 Regionen Ziel-1-Gebiete bleiben.

Wie aus Tabelle 1 zu entnehmen ist, sind davon auch die deutschen Ziel-1-Gebiete (dies sind alle Regionen in den ostdeutschen Flächenländern) betroffen. Entsprechend werden voraussichtlich die meisten Regionen der ostdeutschen Flächenländer in der kommenden Programmperiode (nach 2006) nicht mehr zum Ziel-1-Gebiet der EU gehören. Unter Zugrundelegung der 1999 geltenden BIP-Relationen, würden lediglich Chemnitz³⁷ und Dessau bei einer Erweiterung um zehn Staaten das Förderkriterium noch erfüllen, bzw. bei einer Er-

³⁴ Des Weiteren werden unter Ziel 1 sehr dünn besiedelte Regionen in Finnland und Schweden (ehemalige Ziel-6-Gebiete) und ultraperiphere Regionen (französische Überseedepartments) gefördert. Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Reform der Strukturfonds 2000-2006 – Eine vergleichende Analyse. Brüssel 1999, S. 7.

³⁵ Hierbei handelt es sich um Regionen, bei denen die BIP-Werte in den Jahren 1994, 1995 und 1996 unter der 75%-Schwelle lagen, sowie um Regionen, die in der Förderperiode 1994-1999 unter dem Ziel 6 gefördert wurden.

³⁶ Vgl. AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Verzeichnis der unter Ziel 1 der Strukturfonds fallenden Regionen für den Zeitraum 2000-2006, L 194 vom 1.7.1999, Anhang 1.

³⁷ Wie sich aus Tabelle 2 leicht ermitteln lässt, bleibt Chemnitz bei einer EU-Erweiterung lediglich aufgrund der Tatsache, dass Sachsen in drei NUTS-2-Ebenen unterteilt ist, Förderregion. Die Regionsabgrenzung stellt somit eine wichtige Stellgröße dar, mit der die Strukturfondsförderung beeinflusst werden kann.

Tabelle 2:

Relation des BIP/Kopf der Regionen der neuen Bundesländer zum EU-Durchschnitt (Stand 1999 in KKS; EU = 100)

Länder/NUTS-2-Regionen	Status quo (EU 15)	Erweiterung der EU	
		um zehn Staaten (EU 25)	um zwölf Staaten (EU 27)
Brandenburg	70,2	77,4	81,1
Mecklenburg-Vorpommern	69,6	76,6	80,4
Sachsen			
<i>Chemnitz</i>	67,5	74,3	78,0
<i>Dresden</i>	71,2	78,5	82,3
<i>Leipzig</i>	75,8	83,5	87,6
Sachsen-Anhalt			
<i>Dessau</i>	62,6	68,9	72,3
<i>Halle</i>	70,5	77,6	81,4
<i>Magdeburg</i>	68,5	75,4	79,1
Thüringen	69,3	76,3	80,1

Quelle: Europäische Kommission: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel 30.01.2002, statistischer Anhang, Tabelle 7a, 7b, 9; Berechnungen des IWH.

weiterung um zwölf Staaten nur noch Dessau. Bis auf Leipzig, das auch ohne EU-Erweiterung bereits 1999 ein BIP pro Kopf von über 75% des EU-Durchschnittes erreicht hat und deshalb nach 2006 in jedem Fall kein Ziel-1-Gebiet mehr sein dürfte, würden die anderen Ziel-1-Gebiete der ostdeutschen Flächenländer aufgrund des statistischen Effektes der EU-Erweiterung ausscheiden.

Beträchtliche finanzielle Einbußen für die einzelnen neuen Länder

Für die Förderperiode 2000-2006 werden den ostdeutschen Flächenländern 19,959 Mrd. Euro im Rahmen der Ziel-1-Förderung von der EU zur Verfügung gestellt, das sind pro Jahr durchschnittlich ca. 2,9 Mrd. Euro. Zusätzlich fließen nach Berlin-Ost³⁸ im Rahmen der Übergangsunterstützung 748 Mio. Euro (pro Jahr ca. 107 Mio. Euro).³⁹ Die Aufteilung dieser Mittel auf die Länder sowie auf einzelne Zwecke wird durch das „Gemeinschaftli-

che Förderkonzept (GFK)“ und die „Operationellen Programme (OP)“ der einzelnen Länder und des Bundes festgelegt.⁴⁰ Die Länder erhalten von der EU die in der Tabelle 3 dargestellten Mittel, wobei vorausgesetzt wird, dass die Länder die notwendigen Kofinanzierungsmittel auch aufbringen werden.

Sofern man davon ausgeht, dass die Mittelzuwendungen der EU an die ostdeutschen Flächenländer (ohne EU-Erweiterung) in der kommenden Programmperiode in etwa genauso hoch ausfallen würden wie in der laufenden Programmperiode, lassen sich aus Tabelle 3 unmittelbar die finanziellen Einbußen, die aus der EU-Erweiterung resultieren, für die einzelnen Bundesländer ablesen. Dies gilt allerdings nicht für Sachsen und Sachsen-Anhalt, sofern (wie oben vermutet wurde) Chemnitz und Dessau auch nach 2006 noch Ziel-1-Gebiete bleiben werden. Geht man von der Annahme aus, dass Chemnitz und Dessau weiterhin genauso viele Mittel erhalten werden wie in der laufenden

³⁸ Berlin-Ost ist in der Förderperiode 2000-2006 nicht mehr Ziel-1-Gebiet, erhält aber als ehemaliges Ziel-1-Gebiet noch eine Übergangsunterstützung (phasing out).

³⁹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Gemeinschaftliches Förderkonzept – Ziel 1 und Ziel 1 Übergangsunterstützung in Deutschland 2000-2006. Brüssel 2000, S. 5.

⁴⁰ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Gemeinschaftliches Förderkonzept – Ziel 1 und Ziel 1 Übergangsunterstützung in Deutschland 2000-2006. Brüssel 2000, S. 155 ff.

Tabelle 3:

Einsatz der Gemeinschaftsmittel je Schwerpunkt und Bundesland 2000-2006, unter Berücksichtigung der Mittel aus den Operationellen Programmen des Bundes^a

- in Mio. Euro -

Schwerpunkte	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Insgesamt 2000-2006	Nachrichtlich: Berlin
<i>Operationelle Programme der Länder</i>							
1 - Produktive Investitionen	515	374	1225	923	731	3 768	231
2 - Infrastruktur	743	666	1247	768	470	3 894	227
3 - Umwelt	363	48	553	200	270	1 434	53
4 - Humanressourcen	701	582	1043	686	823	3 835	154
5 - Landwirtschaft/Fischerei	713	738	697	725	531	3 404	6
6 - Technische Hilfe	52	45	90	51	58	296	13
<i>Zwischensumme</i>	<i>3 090</i>	<i>2 455</i>	<i>4 858</i>	<i>3 354</i>	<i>2 886</i>	<i>16 643</i>	<i>687</i>
<i>Operationelle Programme des Bundes</i>							
Verkehrsinfrastruktur	303	246	455	318	270	1 592	0
Humanressourcen ^b	297	208	518	309	284	1 616	61
Fischerei	0	105	0	0	0	105	0
<i>Gesamt</i>	<i>3 690</i>	<i>3 014</i>	<i>5 831</i>	<i>3 981</i>	<i>3 440</i>	<i>19 959</i>	<i>748</i>

^a In laufenden Preisen und ohne Gemeinschaftsinitiativen (geringfügige Abweichungen ergeben sich aus Rundungsfehlern). – ^b Regionalisierung der Mittel auf die Flächenländer erfolgt pauschal anhand der Bevölkerungszahlen, da lediglich für Berlin Planzahlen vorliegen.

Quelle: Europäische Kommission: Gemeinschaftliches Förderkonzept – Ziel 1 und Ziel 1 Übergangsunterstützung in Deutschland 2000-2006, Brüssel 2000, S.155 ff., Berechnungen des IWH.

Förderperiode,⁴¹ so würden in der kommenden Programmperiode für Chemnitz ca. 1 944 Mio. Euro und für Dessau 1 327 Mio. Euro bereitgestellt.⁴² Bei einer unveränderten Länge der Programmperiode von sieben Jahren wären dies für beide Regionen zusammen ca. 500 Mio. Euro pro Jahr. Das Fördervolumen für die ostdeutschen Flächenländer würde sich unter diesen Annahmen damit von derzeit durchschnittlich ca. 2,9 Mrd. Euro auf 0,5 Mrd. Euro pro Jahr verringern. Dies ist ein beträchtliches Finanzvolumen.

Mit dem Verlust des Ziel-1-Status gehen nicht nur hohe finanzielle Einbußen einher, sondern es ist möglich, dass damit das sehr vielfältig angelegte Instrumentarium der EU (vergleiche die Schwerpunkte in Tabelle 3) zur Förderung von Regionen nicht mehr genutzt werden kann.⁴³

EU-Erweiterung bewirkt voraussichtlich Senkung der Beihilfesätze in den neuen Ländern

Eine EU-Erweiterung führt nicht nur dazu, dass zukünftig weniger Fördermittel bereitstehen werden, sondern vermutlich müssen in den betroffenen Regionen zusätzlich auch die nationalen Beihilfe-

⁴¹ Dies ist eher unwahrscheinlich, weil vermutlich ohne Erhöhung des EU-Gesamtbudgets für die Regionalförderung jede Region pro Kopf absolut weniger Mittel erhalten wird als heute.

⁴² Die Berechnung basiert auf der Annahme, dass sich das Mittelvolumen für Sachsen und Sachsen-Anhalt auf die jeweils vorhandenen drei Regierungsbezirke (NUTS-2-Regionen) gleichmäßig verteilt.

⁴³ Im Gegensatz zum Förderinstrumentarium der EU, das innerhalb der verschiedenen Schwerpunkte sehr viele Möglichkeiten der Förderung unterschiedlichster Projekte ermöglicht, können mit Hilfe des nationalen Förderinstrumentariums im Wesentlichen nur Unternehmensinvestitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturprojekte gefördert werden.

Tabelle 4:

Maximal mögliche Beihilfesätze (in NSÄ^a) in den Fördergebieten für große Unternehmen^b

Fördergebiete		Gebiete ohne besondere Zusatzmerkmale	Gebiete in äußerster Randlage	Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte
Art. 87(3a)	mit BIP/Kopf <60% des EU-Durchschnitts	50%	65%	50%
	mit BIP/Kopf >60% und < 75% des EU-Durchschnitts	40%	50%	40%
Art. 87(3c)	Standardgebiete ^c	20%	30%	30%
	wohlhabende Gebiete	10% ^d	20%	20%

^a Nettosubventionsäquivalent: Die EU benutzt die Methode der Berechnung des NSÄ um die Beihilfeintensitäten der verschiedenen Staaten vergleichbar zu machen. Das NSÄ beinhaltet alle Formen von investitionsgebundenen Beihilfen zum Nettowert der Investition. – ^b Für KMU (ausgenommen Verkehrssektor) erhöhen sich die maximal möglichen Beihilfesätze in Art. 87(3a)-Gebieten um 15% und in Art. 87(3c)-Gebieten um 10% zum Bruttowert der Investitionen. – ^c Art 87(3c): Gebiete, die im nationalen Durchschnitt benachteiligt sind. Standardgebiete sind mindestens bei der Arbeitslosigkeit über oder beim BIP/Kopf unter dem EU-Durchschnitt, während wohlhabende Gebiete bei beiden Kriterien den EU-Durchschnitt übertreffen. – ^d 20 % für „c“-Gebiete, die an „a“-Gebiete grenzen.

Quelle: Europäische Kommission: Vademecum Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen, 1999, S. 13, http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/vademecum/vademecum_de.pdf, 14.03.2002.

sätze für Unternehmen reduziert werden. Insofern kommt es durch die EU-Erweiterung zu einem doppelten Effekt auf die heutige EU-Regionalpolitik.

Die Höhe der regionalen Beihilfesätze für die Förderung privater Unternehmen (unabhängig von der Mittelherkunft) war vor kurzem – mit der Verabschiedung des neuen „Multisektoralen Regionalbeihilferahmens für große Investitionsvorhaben“ – im Zentrum der politischen Diskussion. In diesem Beihilferahmen werden die Beihilfesätze für große Investitionsvorhaben neu geregelt bzw. erheblich reduziert, z. B. werden bei einer Investitionssumme ab 100 Mio. Euro noch 34% des Beihilfehöchstsatzes⁴⁴ erlaubt sein.⁴⁵ Nach intensiven Gesprächen zwischen Bund und EU tritt diese Regelung für Ostdeutschland statt 2003 erst ab 2004 in Kraft.⁴⁶

Nicht berücksichtigt wurde in der bisherigen Diskussion, dass mit der EU-Erweiterung ein Automatismus in Gang gesetzt wird, der zur Folge

hat, dass voraussichtlich in vielen Regionen die von der EU genehmigten Sätze für Beihilfen an Unternehmen nach unten korrigiert werden. Die Höhe der Beihilfesätze wird im Rahmen der europäischen Wettbewerbspolitik geregelt. Grundlage bildet dabei Artikel 87 Absatz 3a und c des EG-Vertrags. Danach unterscheidet die EU zwei Arten von Regionen, in denen Regionalbeihilfen möglich sind. Unter Absatz 3a fallen Regionen, „in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht“⁴⁷. Er zielt damit auf Regionen ab, deren wirtschaftliche Lage im Vergleich zum EU-Durchschnitt besonders ungünstig ist. Die Abgrenzung dieser Regionen erfolgt im Wesentlichen analog zur Abgrenzung der Ziel-1-Gebiete, also unter Anwendung des 75%-Kriteriums.⁴⁸ Absatz 3c betrifft „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung [...] gewisser Wirtschaftsgebiete“⁴⁹ und wird angewandt auf Regionen, die im nationalen Vergleich

⁴⁴ Die heutige Regelung der Beihilfehöchstsätze wird im Folgenden näher erläutert.

⁴⁵ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Multisektoraler Regionalbeihilferahmen für große Investitionsvorhaben, Brüssel 2002, S. 6 f.

⁴⁶ Vgl. o. V.: Monti lenkt im Subventionsstreit ein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.02.2002, S. 11.

⁴⁷ Vgl. EUROPÄISCHE UNION: Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg, 1997, S. 73.

⁴⁸ Vgl. AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, C 74 vom 10.3.98, Ziff. 3.5, S. 11.

⁴⁹ Vgl. EUROPÄISCHE UNION: Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg, 1997, S. 73.

benachteiligt sind. Im Gegensatz zu den Artikel 87(3a)-Gebieten, deren Abgrenzung über das 75%-Kriterium automatisch erfolgt, werden diese Regionen anhand von nationalen Kriterien von den jeweiligen Mitgliedsstaaten der EU vorgeschlagen und von der Kommission in Abhängigkeit der Höchstgrenze der Fördergebietsbevölkerung genehmigt.⁵⁰ Entsprechend diesen Abgrenzungsarten gehören zu den Artikel 87(3a)-Gebieten im Wesentlichen alle Ziel-1-Gebiete der jeweiligen Nationalstaaten⁵¹ und zu den Artikel 87(3c)-Gebieten die sonstigen als förderwürdig angesehenen Gebiete.⁵² Für die jeweiligen Gebiete kann die EU gemäß den heute gültigen Regelungen die in der Tabelle 4 dargestellten Regionalbeihilfehöchstsätze genehmigen. Die EU macht die konkrete Höhe der von ihr genehmigten Regionalbeihilfesätze von den jeweiligen regionalen Problemlagen abhängig.

Analog zu den Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die derzeitigen Ziel-1-Gebiete würde die EU-Erweiterung unter der Annahme eines Fortbestandes der heutigen Regelungen dazu führen, dass zukünftig viele Regionen, denen derzeit Regionalbeihilfen nach Artikel 87(3a) genehmigt werden, diesen Status verlieren, mit der Folge, dass die regionalen Beihilfesätze reduziert werden müssen. Die heutigen Regelungen der Regionalbeihilfesätze gelten bis 2006.⁵³ Ohne Änderung der bestehenden Regelungen dürften die Regionen der ostdeutschen Flächenländer bis auf Chemnitz und Dessau nach 2006 ihren Status gemäß Artikel 87(3a) verlieren.

Zur Zeit kann von der EU für die ostdeutschen Flächenländer gemäß des Artikel 87(3a) ein Regionalbeihilfehöchstsatz für große Unternehmen von 40% Nettosubventionsäquivalent (NSÄ) genehmigt werden (vergleiche Tabelle 4). Vereinfacht ausgedrückt beinhaltet das Nettosubventionsäqui-

valent die Relation zwischen allen Formen von Beihilfen und dem Nettowert der Investition. Zusätzlich kann für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) eine Aufstockung der Beihilfen bis zu 15% zum Bruttowert der Investition genehmigt werden. Tatsächlich hat die EU für die ostdeutschen Flächenländer jedoch „nur“ 35% (NSÄ) für große Unternehmen plus 15% (brutto) für KMU genehmigt. Verlieren die ostdeutschen Flächenländer ihren Artikel 87(3a)-Status nach 2006, so ist vorgeschrieben, dass die Beihilfesätze innerhalb eines Zeitraumes von vier Jahren angepasst werden müssen, d. h. bis 2010.⁵⁴ Auf welches Niveau die Beihilfesätze bis dahin abgesenkt werden müssen, hängt davon ab, welchen Status die Regionen der ostdeutschen Flächenländer nach 2006 erhalten. Wenn sie weder Gebiete im Sinne des Artikels 87(3a) noch des Artikels 87(3c) werden, müssten die Beihilfesätze für alle Unternehmen auf null reduziert werden. Sollten die Regionen der ostdeutschen Flächenländer dagegen den Status eines Fördergebietes nach Artikel 87(3c) erhalten, so könnten von der EU maximale Beihilfesätze von 20% NSÄ für große Unternehmen plus 10% brutto für kleine Unternehmen genehmigt werden. Hierfür müssen die Regionen jedoch zum einen als Fördergebiete im Sinne des Artikels 87(3c) vom Bund vorgeschlagen werden und zum anderen muss von der EU-Kommission eine Genehmigung erfolgen.

Abbau der Ziel-1-Förderung sollte durch „phasing out“ erleichtert werden

Bisher wurden die beiden Effekte geschildert, die sich für die Regionalförderung in den ostdeutschen Flächenländern durch die EU-Erweiterung ergeben. Auf diese Effekte sollte von der Wirtschaftspolitik angemessen reagiert werden. Im Folgenden werden die Möglichkeiten der Reaktion diskutiert.

Für den Verlust des Ziel-1-Status werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert⁵⁵: erstens die Anhebung des bisherigen Ziel-1-Kriteriums von 75%, wodurch alle bisherigen Ziel-1-Gebiete auch zukünftig diesen Status behalten könnten; zweitens

⁵⁰ Vgl. AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, C 74 vom 10.3.98, Ziff. 3.6-3.10, S. 11 ff.

⁵¹ Ausnahmen sind z. B. sehr dünn besiedelte Regionen, die unter das Ziel 1 fallen (ehemalige 6 Regionen), aber ein BIP/Kopf über 75% des EU-Durchschnitts haben.

⁵² Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Vademecum Gemeinschaftsvorschriften über staatliche Beihilfen. Brüssel 1999, S. 4.

⁵³ Anders als bei den anderen Mitgliedsstaaten werden die Abgrenzung der Fördergebiete und die Regionalbeihilfesätze für Deutschland voraussichtlich 2003 für die Jahre 2004-2006 neu verhandelt. Dies wird hier aber nicht weiter berücksichtigt, da nicht zu erwarten ist, dass die zukünftige EU-Erweiterung hierauf schon einen Einfluss ausübt.

⁵⁴ Vier Jahre gilt bei Erstinvestitionen und neu geschaffenen Arbeitsplätzen. Bei Betriebsbeihilfen darf die Übergangszeit zwei Jahre nicht überschreiten. Vgl. AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung, C 74 vom 10.3.98, Ziff. 5.7, S. 17 f.

⁵⁵ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel 30.01.2002, S. 30.

die Beibehaltung des derzeitigen Kriteriums verbunden mit der Konsequenz, dass die herausfallenden Regionen keine Förderung mehr erhalten; drittens die Beibehaltung des derzeitigen Kriteriums verbunden mit einer Übergangsunterstützung (phasing out). Das IWH hat sich für die Option des „phasing out“ ausgesprochen.⁵⁶ Im Rahmen des „phasing out“ könnte noch einmal eine Summe bereitgestellt werden, die den aus der Förderung fallenden Ziel-1-Gebiete die Umstellung erleichtern würde.

Wenn die Politik diesem Vorschlag folgt, so ist über die konkrete Ausgestaltung des „phasing out“ zu entscheiden. Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten, wobei grundsätzlich vier Aspekte zu beachten sind: die Mittelhöhe, der Zeitraum, die Verteilung der Mittel über den Zeitraum und die Finanzierung. Ökonomisch ist es kaum möglich zu begründen, in welcher Höhe Mittel für ein „phasing out“ aufgewandt werden sollen und über welchen Zeitraum das „phasing out“ erfolgen soll. Insofern erscheint ein pragmatisches Verfahren sinnvoll.

- Für die Länge des „phasing out“ bietet sich z. B. eine Programmperiode an. Dies hätte den Vorteil, dass das „phasing out“ nach Ablauf der nächsten Programmperiode abgeschlossen ist und damit in der übernächsten Programmperiode nicht mehr berücksichtigt werden muss, was eine Reduktion des administrativen Aufwandes beinhaltet. Insgesamt würden damit bei einer gleichbleibenden Länge der Programmperioden (in der jetzigen Praxis sieben Jahre) die betreffenden Ziel-1-Gebiete nach 2013 aus der Förderung entlassen.
- Für die Mittelhöhe und die zeitliche Verteilung der Mittel erscheint es am einfachsten, das erste Jahr des „phasing out“ an der Förderung der vorangegangenen Programmperiode zu orientieren und die Mittelzuwendungen anschließend linear zu reduzieren. Dies hat den Vorteil, dass sich die Mittelzuwendungen nach und nach reduzieren, also keine Sprünge entstehen, sodass ein langsamer Anpassungsprozess stattfinden

kann.⁵⁷ Unter Berücksichtigung dieser Annahmen ergibt sich für die ostdeutschen Flächenländer das in Tabelle 5 dargestellte Szenario, vorausgesetzt, Chemnitz und Dessau erhalten gemäß den vorangestellten Überlegungen weiterhin Mittel im Rahmen der Ziel-1-Förderung.⁵⁸

Wie zu sehen ist, sind für ein „phasing out“ der aus der Ziel-1-Förderung fallenden Regionen erhebliche Mittelaufwendungen notwendig, zumal nicht nur Regionen der ostdeutschen Flächenländer aus der Ziel-1-Förderung fallen, sondern dies auch in den anderen Mitgliedsstaaten der Fall ist.

- Wie die Finanzierung dieser für das „phasing out“ erforderlichen Mittel erfolgen soll, ist eine Verteilungsfrage und muss noch ausführlicher politisch wie wissenschaftlich diskutiert werden. Hier können nur einige Aspekte angesprochen werden. Soll die Finanzierung durch die EU erfolgen, so würde dies bedeuten, dass entweder der EU-Haushalt erhöht werden oder aber eine Umverteilung innerhalb des EU-Haushalts erfolgen muss.⁵⁹ In beiden Fällen findet eine räumliche Umverteilung von den wirtschaftlich stärkeren Mitgliedsstaaten (Hauptbeitragszahler) zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedsstaaten statt. Soll eine Finanzierung ohne Umverteilung erfolgen, d. h. der jeweilige Nationalstaat trägt die Kosten, so würden Länder mit hohem „phasing out“ Bedarf relativ stark belastet.

Reduzierung der Beihilfeszätze sollte akzeptiert werden

Unternehmensbeihilfen sollen dazu beitragen, dass sich die Investitionstätigkeit in den geförderten Regionen erhöht. Ökonomisch können die Unternehmensbeihilfen auch als ein Ausgleich für bestehende Standortnachteile betrachtet werden. In-

⁵⁶ Vgl. ROSENFELD, M. T. W.: IWH-Thesen zur regionalen Strukturpolitik der EU in der Diskussion – Bericht über die Auftaktveranstaltung eines Brüsseler „Round Table on Regional Policy in Europe“, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 7-8/2001, S. 190 ff. sowie GABRISCH, H.; RAGNITZ, J.: Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU: Ein Reformvorschlag, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2001, S. 146 f.

⁵⁷ Zusätzlich könnte man bei der Gestaltung des „phasing out“ den Entwicklungsstand der betreffenden Region berücksichtigen, z. B. indem man in Abhängigkeit der Distanz der Region zum durchschnittlichen BIP/Kopf der EU den Zeitraum des „phasing out“ unterschiedlich gestaltet.

⁵⁸ Das vorgestellte Szenario ist nur eine von verschiedenen Möglichkeiten, wie ein „phasing out“ durchgeführt werden kann. Insofern haben die berechneten Werte natürlich keine verbindlichen Charakter.

⁵⁹ Es könnte z. B. eine Umschichtung innerhalb des EU-Haushaltes erreicht werden, indem der Kohäsionsfonds und die Ziel-2- und 3-Förderung abgeschafft werden. Für einen entsprechenden Vorschlag vgl. GABRISCH, H.; RAGNITZ, J.: Regionale Strukturpolitik in einer erweiterten EU: Ein Reformvorschlag, a. a. O. S. 143-147.

Tabelle 5:

Mögliche Kosten eines „phasing out“ für die neuen Bundesländer bei einer EU-Erweiterung um zehn Staaten und einer linearen Reduzierung der Mittel

NUTS-2-Regionen	Durchschnittliche Förderung pro Jahr in Mio. Euro	Phasing-Out-Förderung pro Jahr in Mio. Euro							Summe
	2000-2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Brandenburg	527	527	452	376	301	226	151	75	2 108
Mecklenburg-Vorpommern	431	431	369	308	246	185	123	61	1 723
Chemnitz*	278	Voraussichtlich weiterhin Ziel-1-Gebiet							1 112
Dresden*	278	278	238	199	159	119	80	40	
Leipzig*	278	278	238	199	159	119	80	80	1 112
Dessau*	190	Voraussichtlich weiterhin Ziel-1-Gebiet							761
Halle*	190	190	163	136	109	82	55	27	
Magdeburg*	190	190	163	136	109	82	55	27	761
Thüringen	491	491	421	351	281	211	141	70	1 965
Summe		2 385	2 044	1 704	1 363	1 023	682	341	9 542

* Annahme ist, dass die Gemeinschaftsmittel von Sachsen und Sachsen-Anhalt zu gleichen Anteilen auf die jeweiligen NUTS-2-Regionen verteilt werden.

Quelle: Berechnungen des IWH.

sofern sollten die Unternehmensbeihilfen so hoch sein, dass sie bestehende Standortnachteile ausgleichen. Liegen die gewährten Unternehmensbeihilfen darüber, so besteht die Gefahr, dass es verstärkt zu Mitnahmeeffekten und zu einer Vergeudung öffentlicher Mittel kommt. Zusätzlich führen dauerhaft hohe Subventionen dazu, dass die Fähigkeit von Regionen verringert wird, sich dem Wettbewerb anzupassen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Reduzierung der Beihilfesätze ab 2006 keineswegs besonders problematisch. Eine Reduzierung der Beihilfesätze auf null ist allerdings eher nicht zielführend, da es den ostdeutschen Flächenländern bis dahin kaum gelingen wird, alle bestehenden Standortnachteile vollständig auszugleichen. Dies betrifft insbesondere den infrastrukturellen Nachholbedarf.⁶⁰ Dies impliziert, dass die neuen Länder ab 2007 zu Förderge-

bieten im Sinne des Artikels 87 Absatz 3c (EGV) werden.⁶¹

In Anbetracht der erwarteten Reduzierung der Regionalbeihilfen sollten die ostdeutschen Länder alles daran setzen, die bestehenden Standortnachteile zu reduzieren, also insbesondere den Infrastrukturausbau soweit wie möglich zu beschleunigen. Demgemäß sollte die EU-Erweiterung nicht nur als Risiko für die neuen Bundesländer verstanden werden, sondern einen zusätzlichen Anreiz bieten, die zur Verfügung stehenden Mittel effizient einzusetzen, um damit die regionalen Wettbewerbsnachteile weiter zu verringern.

Martin T. W. Rosenfeld
(Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de)
Franz Kronthaler
(Franz.Kronthaler@iwh-halle.de)

⁶⁰ Vgl. RAGNITZ, J.: Solidarpakt II: Die ostdeutschen Länder in der Verantwortung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2001, S. 248-249.

⁶¹ Andernfalls wäre eine weitere Vergabe von Regionalbeihilfen nicht mehr möglich.

Ostdeutsche Industrie im Mai 2002: Geschäftsklima kaum verbessert

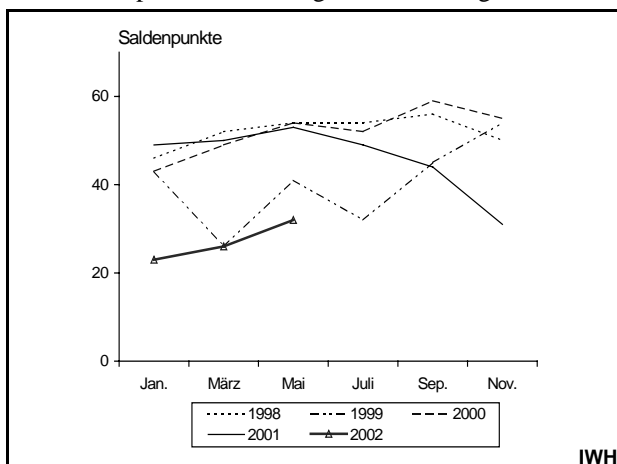
Laut IWH-Umfrage unter rund 300 ostdeutschen Industrieunternehmen hat sich das Geschäftsklima im Mai 2002 nur ein wenig aufgehellt. Sowohl die geschäftliche Lage als auch die Aussichten werden auf den ersten Blick etwas günstiger als im März eingeschätzt. Bezieht man das Saisonmuster in die Analyse ein, fällt die Bewertung von Lage und Aussichten jedoch nicht ganz so gut aus. Die Industriekonjunktur in Ostdeutschland zeigt damit erst leichte Erholungstendenzen. Von den positiven Einschätzungen im Vorjahreszeitraum sind die Urteile der Unternehmen noch weit entfernt.

Der Saldo aus positiven und negativen Meldungen zur *Geschäftslage* beträgt 32 Punkte und stieg dadurch um 6 Punkte gegenüber der Umfrage

chen der Metallerzeugung und -bearbeitung auf eine gute Geschäftssituation. Auch im Investitionsgüterbereich hat sich die Lage zum Besseren gewendet. Diese Einschätzung wird vor allem vom Maschinenbau geprägt, während andere Branchen wie der Fahrzeugbau und die Herstellung von Metallerzeugnissen die Schwächephase noch nicht überwunden haben.

Das Urteil zu den *Geschäftsaussichten* für die nächsten sechs Monate fällt gegenüber der Umfrage vom März 2002 wenig besser aus. Die in die künftige Entwicklung gesetzten Erwartungen verharren im Grunde genommen auf demselben Niveau. Diese Aussage wird auch bei Betrachtung des Längsschnitts der letzten beiden Umfragen

Abbildung 1:
Entwicklung der Geschäftslage
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -

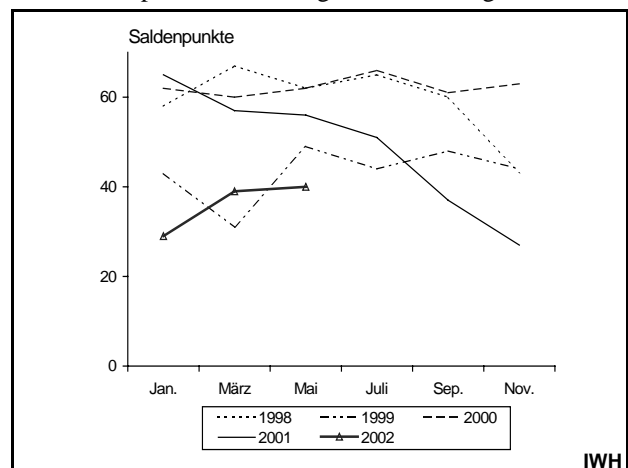


Quelle: IWH-Industrienumfragen.

vom März 2002. Er unterschreitet damit den Wert vor Jahresfrist um 21 Skalenpunkte. Im Langzeitvergleich befindet er sich weiterhin unter dem Niveau zu Beginn des Jahres 1997. Wie schwer es den Unternehmen fällt, ihre Lage klar einzuschätzen, zeigt sich an dem hohen Anteil von Antworten im Unschärfbereich von „eher gut“ und „eher schlecht“. Insgesamt sehen aber mehr als zwei Drittel der Unternehmen ihre geschäftliche Situation in einem eher günstigen Licht und lediglich 7% bezeichnen sie als eindeutig „schlecht“.

Die positivere Bewertung der Geschäftslage gegenüber März hat alle fachlichen Hauptgruppen erfasst (vgl. Tabelle). Besonders stark hellte sich die Lageeinschätzung im Vorleistungsgütergewerbe auf. Hier verweisen insbesondere die Bran-

Abbildung 2:
Entwicklung der Geschäftsaussichten
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Industrienumfragen.

bestätigt. Das Vertrauen in einen anhaltenden Aufschwung ist wohl noch nicht gefestigt. Wie die Auftragseingänge zeigen, bleibt die Inlandsnachfrage schwach. Auch im Vergleich zum Mai des vergangenen Jahres bewegt sich die Einschätzung weiterhin auf einem niedrigen Niveau. Die Beurteilung der Geschäftsaussichten ist nicht einheitlich. Während die Hersteller von Vorleistungs- und Gebrauchsgütern ihre Aussichten besser als im März einschätzen, sehen die Produzenten von Investitions- und Verbrauchsgütern diese weniger günstig. Letzteres gilt insbesondere für den Fahrzeugbau.

Bärbel Laschke
(Bärbel.Laschke@iwh-halle.de)

Tabelle:

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage in der ostdeutschen Industrie – Mai 2002

- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Mai 01	Mrz 02	Mai 02	Mai 01	Mrz 02	Mai 02	Mai 01	Mrz 02	Mai 02	Mai 01	Mrz 02	Mai 02	Mai 01	Mrz 02	Mai 02
	in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe ^a														
Geschäftslage															
Industrie insgesamt	32	21	24	45	42	42	17	29	27	6	8	7	53	26	32
Hauptgruppen ^b															
Vorleistungsgüter	35	17	24	39	40	37	18	32	32	9	12	7	46	14	23
Investitionsgüter	25	22	12	53	37	49	19	32	27	2	9	12	57	19	23
Ge- und Verbrauchsgüter	33	25	31	48	47	43	14	24	21	5	4	5	62	44	48
dar.: Nahrungsgüter	38	20	31	44	60	51	14	16	15	4	4	3	64	60	64
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	21	17	15	39	28	37	26	41	34	15	14	13	18	-10	5
50 bis 249 Beschäftigte	34	21	24	51	48	45	12	26	27	3	5	4	70	38	38
250 und mehr Beschäftigte	38	24	30	38	42	41	19	22	22	5	12	8	51	32	41
Statusgruppen															
Privatisierte Unternehmen	33	21	24	44	44	43	17	27	25	6	7	7	55	32	35
darunter:															
Westdt./ausl. Investoren	33	22	25	46	46	46	16	28	21	5	4	8	58	36	42
Management-Buy-Outs	27	14	18	47	38	41	20	31	36	6	17	6	48	3	18
Reprivatisierer	33	33	37	39	33	33	17	24	25	11	9	5	44	33	40
Neugründungen	29	19	22	44	33	38	18	37	32	9	11	8	45	5	21
Geschäftsaussichten															
Industrie insgesamt	28	20	23	50	49	47	17	26	26	5	4	4	56	39	40
Hauptgruppen ^b															
Vorleistungsgüter	28	21	22	44	42	45	21	32	26	7	5	6	44	26	35
Investitionsgüter	24	17	10	56	54	55	15	23	32	5	5	3	59	43	31
Ge- und Verbrauchsgüter	29	22	32	57	54	44	13	22	22	1	2	2	73	52	51
dar.: Nahrungsgüter	39	19	32	51	67	48	10	11	17	0	3	3	80	72	60
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	16	15	13	44	39	45	29	35	31	11	11	11	19	8	17
50 bis 249 Beschäftigte	30	23	23	57	53	48	12	24	27	1	0	2	74	51	43
250 und mehr Beschäftigte	35	20	30	43	49	43	16	24	24	5	7	3	57	37	46
Statusgruppen															
Privatisierte Unternehmen	29	20	25	51	52	46	17	24	26	3	4	3	59	44	41
darunter:															
Westdt./ausl. Investoren	29	19	26	50	57	50	17	22	22	4	2	2	58	52	51
Management-Buy-Outs	24	16	14	52	49	49	23	30	36	1	5	1	52	30	27
Reprivatisierer	26	26	32	53	41	25	17	26	38	4	7	5	58	33	14
Neugründungen	26	20	16	47	41	52	21	34	27	6	6	6	45	20	35

^a Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet, Angaben für Mai 2002 vorläufig. – ^b Die Klassifikation der Hauptgruppen wurde der Wirtschaftszweigsystematik 93 angepasst.

Quelle: IWH-Industrienumfragen.